

جامعة عبد الرحمان ميرة _ بجاية _
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم القانون للأعمال

دور الرقابة في حماية المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص: القانون العام للأعمال

تحت إشراف الأستاذ:
حميطوش جمال

من إعداد الطالبين:
- بوجي حنان
- بورحلي علي

لجنة المناقشة

الأستاذ.....رئيسا
الأستاذ.....مشرفا
الأستاذ.....ممتحنا

السنة الجامعية 2015-2016

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قال الله تعالى

<< رَبَّنَا لَا تُؤَاخِذْنَا إِنْ نَسِينَا أَوْ أَخْطَأْنَا >>

صدق الله العظيم

(سورة البقرة آية 286)

إهداء

إلى أُمي الغالية

إليك وحدك أسمى العبارات إليك كل أشواقي وفيض حبي وحناني، إليك وحدك أهدي كل عباراتي

إليك يا أعلى الجواهر، إليك يا رمز المحبة و الوفاء

إلى أبي العزيز

إليك سيدي وحدك أحلى وأسمى عبارات الحب والتقدير إليك يا تاج رأسي وعمادي في ديني

ودنياي،

إليك يا سراج دربي و نور عيني، إليك يا من غرست فيا الإرادة و المثابرة،

إليك يا من توجتني بثقتك الكاملة. إليك يا مثلي الأعلى في الحياة

إلى من شاركوني رحم أُمي، إلى إخوتي و أخواتي

إلى كل رفقاء الدرب، زميلاتي و زملائي

بكلية الحقوق بالأخص قانون الأعمال

كما أتقدم بالشكر إلى جميع أساتذة الكرام بكلية الحقوق

إلى كل من ذكره قلبي و نسيه قلبي سهوا أهديه هذا العمل المتواضع.

حنان

إهداء

إلى معلم البشرية ومنبع العلم

نبينا صلى الله عليه وسلم

إلى من حصد الأشواك عن دربي ليمهد لي طريق العلم

إلى من زرع الأخلاق بداخلي وعلمني طرق الارتقاء

أبي العزيز حفظه الله

إلى ينبوع الصبر ونبع العطاء

إلى رمز الحب وبلسم الشفاء

أمي الغالية

إلى القلوب الطاهرة التي ساعدتني كثيرا أخواتي وإخواني

إلى من تذوقت معهم أجمل اللحظات صديقاتي وأصدقائي

إلى كل من أحبهم ويحبوني

إلى هؤلاء أهدي لهم هذا العمل...

الشكر و التقدير

أول الشكر و آخره إلى الله عزّ و جل، الذي لولا فضله علينا لما اكتمل هذا العمل، كما نتقدم بأسمى عبارات الشكر و التقدير إلى أستاذنا المشرف "حميطوش جمال" الذي تکرّم علينا بقبوله الإشراف على مذكرتنا و الذي ساعدنا كثيرا طيلة تحضيرنا للمذكرة فجزاه الله خيرا.

كما نتوجه بالشكر إلى الأساتذة الكرام أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم مناقشة مذكرتنا المتواضعة.

كما نتقدم بخالص الشكر إلى من ساعدنا على إعداد هذه المذكرة سواءً من قريب أو من بعيد.

حنان و علي

الفهرس

الموضوع	الصفحة
مقدمة.....	ص01
الفصل الأول: الإطار القانوني والمفاهيم للرقابة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي	ص05
المبحث الأول: مفهوم الرقابة.....	ص06
المطلب الأول: تعريف الرقابة.....	ص07
الفرع الأول: التعريف اللغوي والتعريف الاصطلاحي للرقابة.....	ص07
أولاً: التعريف اللغوي للرقابة.....	ص07
ثانياً: التعريف الاصطلاحي.....	ص08
الفرع الثاني: الاتجاهات المختلفة للرقابة.....	ص10
أولاً: النظرية التقليدية.....	ص10
ثانياً: النظرية السلوكية.....	ص10
ثالثاً: النظرية التطبيقية (العلمية).....	ص11
المطلب الثاني: خطوات العملية الرقابية وأنواعها.....	ص12
الفرع الأول: خطوات العمليات الرقابية.....	ص12
أولاً: تحديد معايير الرقابة.....	ص12
ثانياً: قياس مستوى الأداء الفعلي وتحليل أسباب الانحرافات إن وجدت.....	ص13
ثالثاً: تصحيح الانحرافات.....	ص13
الفرع الثاني: أنواع الرقابة.....	ص14
أولاً: على أساس المستويات الإدارية.....	ص14
ثانياً: على أساس توقيت القيام بالرقابة.....	ص15

16	ثالثا: على أساس طبيعة التوجه بالرقابة
17	رابعا: على أساس جوهر الرقابة
18	خامسا: على أساس موقع الجهاز الذي يمارس الرقابة
21	سادسا: على أساس أطراف التعامل مع المنظمة
22	المبحث الثاني:مجالات الرقابة
23	المطلب الأول:أهمية الرقابة
23	المطلب الثاني أهداف الرقابة
25	الفصل الثاني: الآليات الرقابية المساهمة في حماية المؤسسات العمومية الاقتصادية
26	المبحث الأول: الرقابة الداخلية والخارجية على المؤسسات العمومية الاقتصادية
27	المطلب الأول: الرقابة الداخلية على المؤسسات العمومية الاقتصادية
28	الفرع الأول: رقابة أجهزة المؤسسة
29	أولا: رقابة الجمعية العامة
30	ثانيا: رقابة هيئة الإدارة
33	ثالثا: رقابة جهاز التسيير
34	الفرع الثاني:رقابة مندوب الحسابات
35	أولا: النظام القانوني لمندوب الحسابات
35	ثانيا: اختصاصاتها و مسؤولياتها
39	المطلب الثاني: الرقابة الخارجية على المؤسسات العمومية الاقتصادية
40	الفرع الأول:رقابة الجهات الوصية (الأجهزة المركزية)
41	أولا: رقابة السلطة التنفيذية
41	أ-1- رقابة رئاسية الجمهورية
42	أ-2- رقابة الحكومة والوزراء
43	ثانيا: رقابة مجلس مساهمات الدولة
45	الفرع الثاني: رقابة المحاسبة العامة

أولاً: أهداف المحاسبة.....	46ص
ثانياً: استعمال المحاسبة العامة في مراقبة التسيير	47ص
الفرع الثالث: المفتشية العامة للمالية.....	47ص
أولاً: اختصاصات المفتشية العامة للمالية	50ص
ثانياً: إجراءات تدخل المفتشية العامة للمالية في العمل الرقابي.....	53ص
المبحث الثاني: سلطات الضبط المستقلة ودورها الرقابي على المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي...ص	57ص
المطلب الأول: التجربة الجزائرية و إنشاء السلطات.....	58ص
الفرع الأول: إنشاء السلطات.....	59ص
الفرع الثاني: تنظيم و ضبط السلطات.....	59ص
المطلب الثاني: الاختصاصات الرقابية للسلطات الضبط المستقلة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي.....	60ص
الفرع الأول: رقابة التدخل إلى السوق	61ص
الفرع الثاني: الرقابة التنظيمية	61ص
الفرع الثالث: الرقابة التنافسية.....	62ص
الفرع الرابع: الرقابة القضائية.....	63ص
خاتمة.....	65ص
قائمة المراجع.....	67ص
الفهرس.....	72ص

يشكل الاقتصاد أساس الدولة الحديثة، حيث يقاس مدى تطور الدولة بمدى تطور اقتصادها، الأمر الذي دفع بكافة دول العالم على اختلاف قوتها ومدى تطورها إلى الاهتمام بصورة واضحة بالمجال الاقتصادي والسعي بصورة واضحة إلى إصلاحه وتطويره بكافة الوسائل والسبل الممكنة، وتعتبر المؤسسة العمومية الاقتصادية العمود الذي يقوم عليه اقتصاد أية دولة باعتبارها خلية أساسية هامة.

والجزائر على غرار معظم دول العالم أولت اهتماما كبيرا بالمجال الاقتصادي، وسعت منذ الاستقلال إلى بذل مجهودات جبارة في سبيل الرقي بالاقتصاد بصفة عامة والمؤسسة العمومية الاقتصادية بصفة خاصة لمواكبة الركب الدولي، وهو ما تجسد بصورة واضحة في الإصلاحات القانونية الناظمة للمجال الاقتصادي.

والمنتج لتاريخ الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر يجزم قطعا أن الجزائر ركزت في مساعي النهوض بالاقتصاد على المؤسسة العمومية الاقتصادية بالدرجة الأولى باعتبارها الأداة المثلى لانعاش الاقتصاد، والحد من الازمات، وهو ما يتجلى بوضوح من خلال القواعد القانونية الضخمة التي عثرت عن مساعي الإصلاحات الأمر الذي جعل المؤسسة العمومية الاقتصادية وسيلة مثلى لتنمية القطاع الاقتصادي، وتكريسها كبديل لخدمة السياسات الاقتصادية للدولة.

فالمؤسسة العمومية الاقتصادية، يجب عليها أن تتبع الوضع الاقتصادي للدولة، فكلما كان مريحا كلما زاد سعي الدولة إلى زيادة عدد المؤسسات وتطويرها، كلما زادت الرغبة في التقليل من هذه المؤسسات والتخلص منها عن طريق التنازل أو الحل، ولعل أهم دليل على ذلك مختلف المراحل المثالية التي مرت بها تحتأشي بشكل مطرد مع النظام الاقتصادي المنهج من طرف الدولة¹. من نظام موجه إلى نظام اقتصاد السوق.

¹ بهلول سمية، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، سنة 2013، ص 01.

شهدت المؤسسة العمومية ذات الطابع الاقتصادي في الجزائر العديد من التغيرات والتطورات، إذ حاولت في ظل نظام الاقتصاد الموجه أن تبدأ تطويرها القانوني في ظل غياب سياسة وطنية واضحة المعالم، وقد استمر هذا الوضع فترة قصيرة الأمر الذي دفع بالدولة إلى محاولات الإصلاح التي تجسدت بمرحلة التسيير الاقتصادي، وكان ذلك نتيجة للتوجهات الاشتراكية التي تبنتها الدولة في تلك المرحلة، إلا أن هذه الأخيرة عرفت العديد من الأزمات التي شهدتها المؤسسة. الأمر الذي دفع من جديد إلى إعادة الهيكلة المؤسسة العمومية الاقتصادية العضوية والمالية وتم فتح النشاط الاقتصادي للمبادرات الخاصة دون قيد أو شرط.

مع أواخر إعادة الهيكلة بدأت بوادر التوجهات الاقتصادية الجديدة التي أفصح عنها بموجب القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية 01/88 الذي عرف المؤسسة العمومية ذات الطابع الاقتصادي كما يلي "المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات مساهمة أو شركات محدودة المسؤولية تملك الدولة والجماعات المحلية فيها مباشرة أو غير مباشرة جميع الأسهم أو الحصص"².

جاء بفكرة استقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية كمفهوم جديد لهذه الأخيرة، عقب مباشرة التبنى الرسمي لنظام اقتصاد السوق والتخلي نهائيا عن الاشتراكية بموجب دستور 1989، فتم إخضاع المؤسسة العمومية الاقتصادية للقانون الخاص بهدف مجال تدعيم دورها الإنتاجي. هذا التوجه أدى إلى تأزم وضعية المؤسسة العمومية الاقتصادية التي كانت تعتمد بدرجة أساسية على أموال الخزينة العمومية الأمر الذي دفع بالدولة مرة أخرى إلى التوجه نحو حل العديد من المؤسسات بهدف التخلص من أثارها السلبية على الاقتصاد الوطني وهو الأمر الذي كرسه الأمر 22/95³ الذي اعتبر حتمية فرضها صندوق النقد الدولي أكثر منهما خيار وطني، لكن

² قانون رقم 01-88، مؤرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي، ج ر عدد 2 صادر في 13-01-1988.

³ أمر رقم 22/95 مؤرخ في 26 أوت سنة 1995، المتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية، الجريدة الرسمية العدد 48، الصادر في 27 أوت 1995.

سرعان ما تبين قصور القانون الأخير، ما تحملت الدولة نحو تبني سياسة إصلاحية جديدة الذي عرف المؤسسة العمومية ذات الطابع الاقتصادي على "أنها شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام أغلبية رأس المال الاجتماعي مباشرة أو غير مباشرة وهي تخضع للقانون العام"⁴.

ومن هنا تكون الجزائر قد توجهت نحو الحرية الاقتصادية، التي وصفت بندا عريضا لتوجهات اقتصادية جوهرية لفتح الأبواب للخواص لاقتحام الساحة الاقتصادية، تأمين دور المؤسسة الاقتصادية في التنمية والتقدم بالاقتصاد الوطني والتوجه نحو منافسة عالمية، وتحقيق الاكتفاء الذاتي ومن أجل تحقيق ذلك كان لابد من إخضاع هذا الكيان للرقابة التي تعتبر الآلية الأمثل للوصول إلى نتائج بارزة⁵. و هذا بعد تعديل القانون سابق الذكر 22.95

وبتعمقنا في موضوع الرقابة، سوف نقوم بتسلط الضوء على الآليات المكرسة لممارسة هذه الرقابة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي، وذلك بالإجابة على إشكالية مفادها: ماهي طرق الرقابة المفروضة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي أثناء تأدية مهامها، وما مدى تأثيرها وفعالية هذه الرقابة عليها؟

للإجابة على هذه الإشكالية، وتحليل مختلف عناصرها وأبعادها، وكذا إبراز مختلف النتائج المحققة في هذا الجانب، اعتمدنا في دراستنا على المنهج الوصفي، التحليلي بالدرجة الأولى، وذلك من خلال تحليل مختلف النصوص القانونية للمؤسسة العمومية الاقتصادية في مختلف مراحل تطورها والآليات المعتمدة لفرض الرقابة عليها.

ولقد تطلبت منا هذه الدراسة إتباع خطة تتضمن فصلين: الفصل الأول سنتناول فيه للرقابة من خلال التطرق إلى مفهوم الرقابة، معايير تحديدها وأنواعها، في حين نتناول في الفصل الثاني كيفية الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية وذلك بالوقوف على

⁴ انظر المادة 02 من الأمر 04-01 مؤرخ في أول جمادى الثانية سنة 1422 الموافق ل 20 أوت 2001، يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسيرها وخصائصها، الجريدة الرسمية العدد 47، الصادر في 23 أوت 2001.

⁵ أمر رقم 97-12 مؤرخ في 19 مارس سنة 1997، يعدل و يتم الأمر رقم 95-22 المؤرخ في 29 أوت 1995، المرجع السابق.

طرف الرقابة التي تقوم بها الأجهزة الوطنية و نعني بذلك تلك التي تمارسها الأجهزة
المركزية المتخصصة.

الحديث عن الرقابة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي يعني الوقوف على

مدى خضوعها للقانون والتزامها بالحدود المرسومة لها عند ممارسة نشاطها ومدى تحقيقها للأهداف المسيطرة لها هذا من جهة، ومن جهة أخرى البحث في مدى فعالية الأجهزة التي أوكلت لها هذه المهام بغض النظر على طبيعتها (إدارية، قضائية، سياسية) مع بيان الجزاءات القانونية المترتبة عن إخلالها بمهامها أو خروجها عن حدودها القانونية، فالرقابة تعتبر أحد أبرز العمليات التي تتطلب خطة محكمة متبوعة بمجموعة من الإجراءات والمراحل المدروسة والمضبوطة بشكل محكم، من أجل ضمان مسايرة السياسات التي تعتمد على عليها المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي من أجل تحقيق توازن الضغط و المجهودات المتداولة من جهة وبين الأهداف والنتائج المزمع تحقيقها من جهة أخرى، لها دور سياسي إداري لا تعتمد فقط على التقيد، إنما تهدف إلى الكشف والبحث عن الثغرات والأخطاء والانحرافات⁶.

ولقد ازدادت عملية الرقابة أهمية كثيرا بعدما منحت المؤسسة العمومية الاقتصادية استقلالها، هذه الأخيرة التي جعلت بعض المؤسسات تتماهى في نشاطها، وتجاوز حدود أهدافها، الأمر الذي فرض الرقابة كوسيلة انتقاء العمليات الصحيحة وانجازها في الوقت الصحيح وبالطريقة الصحيحة وعلى يد الأشخاص المناسبين.

و لدراسة الرقابة على المؤسسات الاقتصادية كان علينا التطرق إلى مفهوم هذه العملية.

⁶ السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات بالسوناكوم (sonacom) مذكرة لنيل شهادة الماجستير في تنمية وتيسير الموارد البشرية، جامعة منتوري، الجزائر، 2007، ص 13.

المبحث الأول مفهوم الرقابة

لقد تعددت المفاهيم والآراء التي تناولت موضوع الرقابة حيث يضع البعض تعريفا لها باعتبارها أسلوبا علميا أو خطة تنظيمية، محاولين تعريفها من زاوية وسائلها، والبعض الآخر يعتبرها وظيفة إدارية بحتة، لأن التقدم التكنولوجي والعلمي الذي صاحب هذا العصر والذي أدى إلى زيادة الوحدات الاقتصادية وزيادة المسؤوليات الملقاة على عاتقها في تحقيق أهدافها فضلا عن تعدد المشاكل الإدارية الناتجة عن تنوع وزيادة حجم الأعمال الإدارية هذا بالإضافة إلى تأخر نتائج المراجعة الخارجية، كل هذه الأمور جعلت من الرقابة أمرا حتميا تقتضيه الإدارة العلمية الحديثة للمحافظة على المواد المتاحة⁷.

⁷ عبيدي نعيمة، دور أليات الرقابة في تفعيل حكومة المؤسسات، دراسة حالة الجزائر، مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة الماجستير في علوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2009، ص 55.

المطلب الأول

التعريف بالرقابة

قبل التعرض إلى مختلف التعاريف التي قدمت من طرف المختصين لمفهوم الرقابة تجدر بنا أن نتطرق إلى المعنى اللغوي لهذا المصطلح، كما نتعرض إلى تعريفه اصطلاحيا.

الفرع الأول

تعريف الرقابة

الرقابة هي انضباط عام في التسيير تهدف الاجزام والالتزام بالإجراءات القانونية والقواعد وأي عملية تؤدي إلى تحقيق مبادئ الثقة كما أنها عملية تهدف إلى إيجاد أو اكتشاف بطريقة عملية وسريعة الأخطاء والغش و تهدف إلى التأكد من أن كل التسجيلات التي تمت وفقا للقانون وللقواعد الخاصة بالمؤسسة، ولهذه الكلمة تعريفا لغويا وآخر اصطلاحيا، هذا ما سنتطرق إليه فيما يلي:

أولا: التعريف اللغوي للرقابة

أصل كلمة رقابة "رqb يرqb رقبوا ورقابة، حرس، انتظر حاذر، رصد رقابة الله في أمره، خافه"⁸ وجاء معناه اللغوي في معجم آخر على أنها: راقب، مراقبة، أي حرسه لاحظته⁹. والرقابة تعني قوة أو سلطة التوجيه و التفتيش ومراجعة العمل وتعني "السهر أو الحراسة وكذلك التردد والملاحظة"¹⁰.

⁸ إبراهيم قلاتي، قاموس الهدى، مكتب الدراسات، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ص 205.

⁹ أحمد زكي، يوسف محمود، المعجم العربي، الميسر للمدرسة والجامعة والمكتب والمنزل، دار الكتاب المصري، القاهرة، بدون سنة.

¹⁰ إبراهيم أنس، المعجم الوسط، مجمع اللغة العربية، ج 1، الطبعة 2، دار المعارف القاهرة، سنة 1972.

وتعني في اللغة الفرنسية وفق لقاموس (EMEL, LITTRE) "ضد العمل" إن أصلها يعود أو ينقسم إلى جزئين الأول contre وتعني فيه المواجهة والجزء الثاني Rôle أي السجل أو القائمة، وقد فقدت هذا المعنى بمرور الزمن وأصبحت تعني الإكراه والمتابعة.

أما قاموس (FARAPSTANDARD) الإنجليزي فقد جعل منها للسلطة والسيادة والإكراه والإشراف.

ثانياً: التعريف الاصطلاحي

تنوعت وتعددت المفاهيم الاصطلاحية للرقابة وارتأينا إلى ذكر أهمها:

1. تعريف هندي فايل: "الرقابة هي التحقق ما إذا كل شيء يحدث طبقاً للخطة الموضوعية والتعليمات الطارئة والمبادئ المتحدة وأن غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها كما أنها تطبق على كل الأشياء -الناس، الأفعال"¹¹.

من خلال هذا التعريف يحاول صاحبه أن يؤكد لنا أن الرقابة تحاول أن تتأكد من أن كل الأعمال تسير وفق الخطة والبرنامج والتعليمات التي تم تحديدها فهدفها هو محاولة كشف الأخطاء والانحرافات التي لا تنطبق مع الخطة المبرمجة والموضوعية وأهم جانب مهم وهو أن الرقابة تساهم في تحقيق أهداف المؤسسة التنبؤ بمستقبلها من خلال النتائج المتوفرة لديها كما أنه لم يكبر إلى دور الرقابة في تقييم أداء المؤسسة.

2. الرقابة هي تعبير شامل عن الإشراف والمتابعة وقياس الأداء وتحديد المعايير ومقارنتها بالإنجازات¹². إن هذا التعريف ركز على وظيفة الرقابة حيث ربطها بأربعة أساليب هي الإشراف للمتابعة وقياس الأداء وتحديد المعايير التي يجب أن تتبع للقيام بعملية الرقابة، ثم مقارنتها بالإنجازات التي يتم الوصول إليها دون أن يقارنها بالخطة والأهداف المراد تحقيقها من قبل المؤسسة.

¹¹ عبد الكريم أبو معطف، لإدارة، التنظيم، المفاهيم، الوظائف، العمليات، سنة 2001، ص 246.

¹² كامل بربر، الإدارة عملية ونظام المؤسسة الجامعية للدراسات، سنة 1996، ص 147.

3. الرقابة وظيفة من وظائف الإدارة، وهي عملية متابعة الأداء وتعديل الأنشطة التنظيمية بما يتفق مع إنجاز الأهداف، من خلال هذا التعريف نستنتج أن صاحب هذا التعريف حاول أن يثبت لنا بأن الرقابة هي وظيفة مهمة من وظائف الإدارة داخل أي مؤسسة تحاول وتهدف إلى متابعة الأداء بما يتفق مع الأهداف المحددة في الخطة المبرمجة، لكنه أهمل شيء مهم، هو أن الرقابة تساهم في عملية المتابعة والتحقق من الأخطاء والانحرافات، ومحاولة إيجاد الحلول المناسبة لها لمنع حدوثها مرة أخرى.

4. الرقابة ذلك النشاط الإداري الذي يسعى إلى التحقق من الكفاءة واستغلال الموارد المنظمة وتحقيق أهدافها.

من خلال التعريف نتوصل إلى أن الرقابة هي نشاط إداري ذو أهمية في التنظيم أو المؤسسة بحيث تسعى إلى التأكد والتحقق من الموارد داخل المؤسسة تشغل وفق الأهداف المخطط لها.

5. الرقابة هي وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاءة في الوقت المحدد لها، فهي بذلك ضرورية لا غنى عنها لاستكمال إنجاز الأعمال.

من خلال هذا التعريف يتضح أن الرقابة عبارة عن وظيفة إدارية تقوم بها سلطة متخصصة تحاول أن تحقق وتتأكد بأن العمل المحدد بناء على خطة معينة يسير وفق الأهداف المبرمجة وفي الوقت المخصص، فهي صورة حتمية لا يمكن الاستغناء عنها في أي حال من الأحوال، وهذا من أجل المساهمة في استكمال وملاحظة الأعمال المنجزة، لكنه أهمل دور مهم للرقابة وهو قياس وتقاسم الأداء الخاص بكل أعمال المؤسسة من جميع النواحي البشرية والمالية والأمنية.

6. الرقابة هي التأكد من أن التنفيذ يتم طبقاً للخطة الموضوعية وأنه يؤدي إلى تحقيق الهدف المحدد في البداية والعمل على كشف مواطن الضعف لعلاجها وتقويمها¹³.

إن هذا التعريف يتشابه مع بعض التعاريف السابقة الذكر في عملية وظيفية تسعى إلى تحقيق الأهداف المحددة وفق الخطط المدروسة والموضوعية منذ البداية، وأنها تحاول كشف الأخطاء

¹³ عبد السلام، الرقابة على المؤسسة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، بدون تاريخ، ص 87.

والانحرافات ومواطن النقص والضعف في الأعمال المنجزة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فقد أضاف هذا التعريف أمداً آخر، وهو أن الرقابة تحاول أن تعالج وتقوم الانحراف الموجود لكن الشيء الذي يعاب هذا التعريف هو أن الرقابة تقترح العلاج والتقويم وليست هي التي تقوم به.

7. الرقابة هي التحقق من أن يتم كما هو مقرر في الخطة وفي ضوء التعليمات والقواعد الموضوعية و يقصد اكتشاف نقاط الضعف والأخطاء وعلاجها وتفادي تكرارها و من خلال هذا نتناول الرقابة من حيث أوجه النشاط في المشروع العام والقائمين على الإدارة¹⁴.

الفرع الثاني

الاتجاهات المختلفة للرقابة

تعتبر الرقابة من العمليات التي تم تناولها من عدة زوايا ونظريات.

أولاً: النظرية التقليدية

يرى أنصار هذا الإتجاه أن الرقابة عملية تفتيش وبحث عن الأخطاء وتهديد للأطراف ومن أبرز المفاهيم المتعددة حسب رأيهم هي السلطة، القوة، والمسير أو المسؤول عن العملية الرقابية يستعمل سلطته وقوته في إجبار الأفراد العاملين على تنفيذ الأوامر والتعليمات وليس رغبة في إنجاز بحد ذاته فهو يهتم بحرفية اللوائح والقوانين والأنظمة وتضييقها كما جاءت، وهذا بضمان سير العمل طبقاً لذلك، إن الهدف من هذه النظرية هي أن تكون الرقابة وسيلة لتصيد الأخطاء، ليعاقب عليها أكثر من كونها وسيلة لتصحيح العمل وتطويره، فالقوانين واللوائح التي يراقب سير العمل تصبح رائجة، وقد تحول دون إبداع الأفراد والجماعات عون أن تكون أساساً لتحقيق الكفاءة الفعالية والإدارية، فالرقابة حسب هذا الإتجاه هي عملية تفتيش وتخويف للأفراد والنظم.

¹⁴ عبد السلام، المرجع السابق، ص 87.

ثانياً: النظرية السلوكية

أهم أنصار هذا الاتجاه بالجانب الإنساني لعملية الرقابة حيث يرتكزون في تعريفهم للرقابة على ناحية قدرتها على التأثير في سلوك وتصرفات الأفراد العمال داخل المؤسسة بنظرة إيجابية تساعد على تطوير أدائهم نحو الأحسن هذا من جهة ومن جهة أخرى فإنهم يرون بأن الرقابة عند اهتمامها بسلوكيات الأفراد العاملين داخل المؤسسة أو التنظيم فيها، فإنها تؤثر فيه وبالتالي تحقق أهدافه والنتائج المبرمجة والمسطرة، هذه النظرية تثبت أهمية العلاقات الإنسانية في القيام بعملية الرقابة كما يبرز دور القيادة والدوافع والإشراف في تحقيق النتائج والأهداف¹⁵.

ثالثاً: النظرية التطبيقية (العلمية)

حسب أنصار هذا الاتجاه، فإن الرقابة تركز على ثلاثة خطوات أساسية للقيام بوظيفتها وهي:

1. وضع المعايير والمقاييس؛
2. قياس الأداء ومقارنته بالمعايير؛
3. تصحيح الفرق بين النتائج الفعلية والخطط الموضوعية.

هذا من جهة ومن جهة أخرى يرون أن الرقابة تقوم بعدة وظائف متكاملة ومترابطة مع

بعضهما البعض وهي:

1. الرقابة الإدارية؛
2. الرقابة التجارية؛
3. الرقابة المالية؛
4. الرقابة الأمنية؛
5. الرقابة السياسية؛
6. الرقابة القضائية.

أنصار هذا الاتجاه يرون أن الرقابة تتماشى مع جميع النواحي والمحالات داخل المجتمع بكل مؤسساته من الناحية الاقتصادية والسياسية والثقافية والقضائية والاجتماعية، حيث يركز

¹⁵ عبد الرحمان الصباح، مبادئ الرقابة، الرقابة الإدارية، المعانية، التعليم، التصحيح، جامعة عمان الأهلية، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، الأردن، 1998، ص 18.

أنصار هذه النظرية على العملية الرقابية من الناحية التصفية بجميع خطواتها والمعايير العلمية للقيام بها، كل هذا من أجل تحقيق أهداف التنظيم أو المؤسسة بناء على الخطوات المبرمجة والمقررة. إن هذه النظرية تعتبر الأقرب إلى الواقع والتطبيق من بقية النظريات الأخرى السابقة الذكر، فقد حاولت تحديد وظيفة الرقابة من جميع النواحي، وبطرق علمية مدروسة توصل إلى نتائج ملموسة¹⁶.

المطلب الثاني

خطوات العملية الرقابية وأنواعها

نجد أن الرقابة تقوم على منح من الإجراءات كإجراء رقابة الجودة، أو رقابة النوعية، وإجراءات رقابة العمل، وتمر عملية الرقابة بعدة خطوات تتمثل في:

الفرع الأول

خطوات العمليات الرقابية

أولاً: تحديد معايير الرقابة

لكي يتم مراقبة أداء المؤسسة لأعمالها بطريقة كفؤة فإنه يجب أن يكون هناك عدة معايير لمستويات الأداء تختلف بطبيعة الحال من مؤسسة إلى أخرى فنجد أن بعض المنعطفات تحدد رقماً معين كمعيار النتيجة بنشاطها تعمل جاهدة للوصول إليه وفي مؤسسات أخرى يكون وضع المعايير في شكل تحديد مكانة المؤسسة في السوق، وهذه المعايير الخاصة بالأداء تكون للفرد، للقسم، للإدارة، للمؤسسة ككل¹⁷.

ومن أنواع معايير ومستويات الأداء ما يلي:

¹⁶ السعيد بلوم، أساليب الرقابة، ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات بالسوناكوم (SONACOM)، رسالة لنيل شهادة الماجستير في تنمية وتسيير الموارد البشرية، جامعة قسنطينة، سنة، ص 19-20.

¹⁷ أبو بكر مصطفى بعييرة، الرقابة الإدارية في المنظمات مفاهيم أساسية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، جامعة الدول العربية، دار الهدى للستر، العدد 273، مصر، 2003، ص 60.

1. **معايير الربحية:** المتمثلة في معدل نمو الأرباح المستهدف رقم الربح المطلوب... إلخ.
2. **معايير تسويقه:** مثل حصة المنظمة في السوق، حجم مبيعات معين، معدل نمو المبيعات.
3. **معايير تكنولوجية:** ابتكار وتقديم منتج جديد، تطوير استخدام السلعة.
4. **معايير زمنية:** إنجاز مهمة أو إنتاج عدد معين من الوحدات خلال فترة زمنية.
5. **معايير مالية:** مثل نسبة معينة للسيولة أو نشاط ورأس المال.
6. **معايير إنتاجية:** مثل حجم معين من الإنتاج، نسبة استغلال الطاقة.
7. **معايير ترتبط بالقوة العاملة:** مثل أنواع برامج التدريب المطلوبة لمختلف العاملين بالمؤسسة للرفع من كفاءتهم وقدراتهم، ونظام الأجور والحوافز.
8. **معايير التكلفة:** مثل قيمة تكلفة إنتاج وحدة واحدة من سلعة معينة.

ثانيا: قياس مستوى الأداء الفعلي وتحليل أسباب الانحرافات إن وجدت

تتم هذه الخطوة مقارنة الأداء الفعلي بالمخطط في ضوء المعايير الموضوعية سائفا وتحديد نوع وطبيعة الانحرافات والفرق بينهما، بمعنى ما إذا كانت هذه الانحرافات تؤثر أو لا تؤثر غير ملائمة للمؤسسة.

عند الانتهاء من قياس مستوى الأداء تقوم المصلحة المعنية بتحديد وتحليل أسباب هذه الانحرافات.

ثالثا: تصحيح الانحرافات

بعد قياس المستوى الفعلي ومقارنته بالمعايير الموضوعية فإن الدور العام الذي تؤديه عملية الرقابة جيدة يتمثل في تصحيح الانحرافات التي قد توجد في الأداء الفعلي كما تم اسمه أصلا في الأهداف، وعند محاولة تصحيح وإعادة الوضع إلى ما هو مطلوب وفق للمخطط فإنه قد يحدث أحد الأمور الثلاثة:

1. أن تستمر الانحرافات في الظهور، وإن كان ذلك في الحدود المسموح بها، إن استمرار تذبذب الأداء بشكل واضح، يجب النظر إليه بدقة، وحذر، حيث قد يكون مؤشر جوهري في العملية الإدارية.
2. قد يكون نظام الرقابة دقيق ومحكم وفي هذه الحالة فإن سرعان ما تتم السيطرة على الانحرافات وإعادة الأمر إلى مساره المرسوم¹⁸.

¹⁸السعيد بلوم، المرجع السابق، ص 23.

3. قد يعجز نظام الرقابة عن تصحيح الانحرافات، وبالتالي يخرج مستوى الأداء على طريق الخط المرسوم له وأيضاً عن الحدود المسموح لها زيادته أو نقص مثل هذا الوضع إن استمر لفترة طويلة سوف يؤدي حتماً إلى تدمير المؤسسة¹⁹.

الفرع الثاني

أنواع الرقابة

باعتبار أن الرقابة مجموعة من الإجراءات تتخذ من أجل تجنب وقوع المسيرين والموظفين في ثغرات وأخطاء للحصول على تخطيط محكم، فإن هذا النوع من التنظيم له أنواع، هذا ما سندرسه فيما يلي²⁰، حيث يتم تقسيم أنواع التنظيم بالاعتماد على عدة أسس ومعايير.

أولاً: على أساس المستويات الإدارية

حسب هذا المعيار يمكن التمييز بين ثلاثة أنواع:

1. **الرقابة على مستوى المؤسسة:** من خلالها يتم تقييم الأداء الكلي للمؤسسة خلال فترة محدودة لمعرفة مدى تحقيق الأهداف الموضوعية، وذلك بانتقاء مجموعة من المعايير الخاصة بالمؤسسة في السوق، نمط المبيعات، العائد على الاستثمار، وفي حالة عدم تحقق هذه المعايير يتم اتخاذ مجموعة من الإجراءات تتمثل
 - إعادة تصميم الأهداف ووضع الخطط؛
 - إجراء تغييرات في الهيكل التنظيمي؛
 - توفير وسائل الاتصالات الداخلية والخارجية وتوجيه دافعية الأفراد العمال داخل المؤسسة؛

¹⁹مرسوم تنفيذي رقم 29 مؤرخ في 10 سبتمبر 1997، يحدد شروط منح امتيازات خاصة و الدفع بالتقسيط لصالح مقني المؤسسات العمومية الاقتصادية المخصصة، الجريدة الرسمية عدد 60 الصادرة في 10-09-1997.

²⁰بوسيف لامعة، النظام القانوني للرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون عام للأعمال، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، سنة 2013، ص 07.

من خلال ما سبق يتضح أن الرقابة تكتسي أهمية كبيرة على مستوى المؤسسة، وذلك من خلال المعايير المسطرة والمستخدمه، وذلك للتوصل إلى التحقق من ما إذا كانت المؤسسة توصلت إلى تحقيق البرامج المسطرة.

2. الرقابة على مستوى العمليات: تكون هذه الرقابة بشكل يومي للعمليات والأنشطة التي تتم داخل المؤسسة مثل التسويق، الإنتاج، العمال ويعتمد هذا النوع من الرقابة على مجموعة من المعايير:

- زيادة مراقبة الجودة على الإنتاج
- تعديل معدلات تشغيل الآلات
- خفض الانفاق في المصروفات البيعية
- تشغيل العمال وقت إضافي للارتقاء بمعدل الإنتاج
- قياس نسبة الإنتاج مطابق للمواصفات مع مجموعة الوحدات المنتجة

3. الرقابة على مستوى الأشخاص: في هذا النوع من الرقابة يتم تقييم سلوك الفرد وأدائه وإنتاجه في العمل، ويتم الاعتماد في ذلك على عدة معايير تطبق على الفرد العامل منها ما هو كمي، وكيفي، تتمثل في تقارير الأداء التي يقوم بإعدادها رؤساء العمل على مرؤوسهم.

ثانياً: على أساس توقيت القيام بالرقابة

حسب معيار توقيت القيام بالرقابة يمكن لنا أن نميز بين ثلاثة أنواع من الرقابة

1. الرقابة السابقة: يهتم هذا النوع من الرقابة على مدى توفر جميع متطلبات ووسائل الإنتاج، قبل البدء في التنفيذ، فهو يخلق نوع من التوازن بين الأداء الفعلي والأداء المتوقع، كما انها تعمل على الشيء بالمشاكل المتوقع حدوثها، وذلك من أجل اتخاذ كامل الإجراءات لمواجهةها، وإيجاد الحلول المناسبة لها وبالتالي، فإن هذه الرقابة تساعد على مواجهة المستقبلية التي تعترض طريق التنفيذ الأحسن²¹.

²¹ عبد السلام أبو القحف، أساسيات التنظيم الإداري، دار الجامعة الجديد للنشر، الإسكندرية، مصر، 2002، ص 476.

2. الرقابة الجارية: هذا النوع الرقابي يهتم بالمعلومات التي تصل إلى المديرين من بجوار العمل، مستوى الإنجاز المحقق، ونكشف هذه الرقابة عن الانحرافات في الأداء أثناء تنفيذ النشاط أو العمل، مثلاً، أثناء تحويل المدخلات إلى مخرجات مثلاً تقوم المؤسسة بالقيام بعمليات تفتيش عند بداية كل مرحلة من مراحل العملية الصناعية ما يمكن استتجه من ما سبق ذكره أن الرقابة المترامنة هي رقابة آلية مصاحبة للأداء، وتتابع الأنشطة خلال ممارستها وحيث يلاحظ المشرف أو المدير الأداء وتحديد الانحرافات عن المعيار في موقع العمل ويهيئ في ذلك التوصية أو القرار المناسب.

3. الرقابة اللاحقة: بعد الانتهاء من تنفيذ الأنشطة يتم التركيز على الأداء الماضي، وبالتالي تتدخل الرقابة، بإبلاغ الإدارة بنتائج التنفيذ بعد فترة زمنية معينة وتزويدها بنتائج المقارنة بين الأهداف الفعلية والأهداف الموضوعية سابقاً، في هذا النوع من الرقابة يتم التعامل مع منتجات المؤسسة من السلع والخدمات من حيث الكم والكيف، إنها تقوم بالرقابة على السلع بعد انتهاء من الإنتاج، وقبل شحنها إلى السوق والعملاء، وتتم بالخطوات التالية:

تعديل الأداء الحالي وتحديد الخطوات العلاجية للأداء في المستقبل، في الأخير يمكن القول إنه في مجال ما تم تطبيق الأنواع الثلاث الرقابة اللاحقة، السابقة، المترامنة، بصورة جماعية وشكل متسلسل حسب توقيت كل واحدة، يؤدي بالمؤسسة للوصول إلى الأهداف الموضوعية والمخطط لها من قبل، وبالتالي يتساعد على تحسين مستوى أداء المؤسسة²².

ثالثاً: على أساس طبيعة التوجه بالرقابة

تميز بين مجموعة من أنواع الرقابة

1. الرقابة الشخصية: المركزة على الفرد وكيف يتم اتخاذ القرارات من طرفه، وكيف يكون سلوكه القيادي والاشراقي داخل المؤسسة.

²² السعيد بلوم، المرجع السابق، ص25.

2. الرقابة البيروقراطية: أي الاهتمام بجميع الإجراءات والمهام التي تنفذ لها الأعمال والتركيز على مدى مطابقة هذه الإجراءات، وطرق الأنشطة بالقواعد والأساليب المستخدمة.
3. الرقابة على الإنتاج: أي الاهتمام والرقابة على المخرجات، حجم الإنتاج، ونوعية الإنتاج، جودة الإنتاج، الأرباح.
4. الرقابة الثقافية: التركيز والاهتمام على مدى وضوح الأهداف ودرجة الحرية المطبقة واستقلال عمل الأفراد.
5. الرقابة على النتائج: أي الاهتمام بجميع الإجراءات والمهام التي تنفذ بها الأعمال، وتوضيح العلاقة بين الإدارة والعاملين وبين المراقبين والمواقف عليه، بحيث تشد لكل شخص معين أهداف ونتائج متوقعة يحاسب عليها من قبل رئيسه، بحيث لهذا الأخير الرقابة اللصيقة على جزئيات عمل هذا العامل ويجب أن تقتصر رقابته على مدى تحقيق العامل للنتائج المتوقعة من عمله والمحددة له سلفاً.

رابعاً: على أساس جوهر الرقابة

نجد ثلاثة أنواع.

1. الرقابة التنظيمية: تركز على تطبيق خطوات الرقابة التي تضعها المنظمة من أجل تحقيق أهدافها.
2. الرقابة الاجتماعية: تتعلق هذه الرقابة بالأعراف والتقاليد والمفاهيم وتشكل عند العمال والموظفين التي تحدد سلوكهم وفقاً لمعايير معينة.
3. الرقابة الذاتية: تتمثل في شعور بالرقابة ينبع من داخل الفرد، وذلك بوضع طرق وأهداف محددة يسعى الفرد للوصول إليها ومواجهة جميع الانحرافات التي تحول على تحقيق هذه الأهداف التي تخدم عمله، وبالتالي خدمة المؤسسة²³.

²³ عبد السلام أبو القحف، أساسيات التنظيم والإدارة، الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 2002، ص 73.

خامسا: على أساس طبيعة الجهاز الذي يمارس الرقابة

1. **الرقابة المالية:** تقوم أجهزة متخصصة بشكل دوري بهذا النوع من الرقابة مثل دواوين المحاسبة المراجعة، وتشمل الرقابة المحاسبية عن طريق رقابة السجلات والمستندات والدفاتر وكذلك أسلوب عمل على النظام المحاسبيين²⁴، فهذا النوع من الرقابة يحافظ على الممتلكات المالية للمؤسسات من التلغف والسرقفة والنهب والاسراف حتى لا تقع المؤسسة في انحرافات يصعب علاجها.

2. **الرقابة الإدارية:** تشمل على خطة التنظيم والوسائل والإجراءات المختصة بصفة إنسانية لتحقيق أكبر كفاءة إنتاجية ممكنة وضمان تحقيق السياسات الإدارية، إذ تشمل على كل ما هو إداري، سواء كانت برامج تدريب العمل طرق التحليل الإحصائي، ودراسة حركة المؤسسة عبر مختلف الأزمنة، تقارير الأداء، الرقابة على الجودة²⁵.

3. **الرقابة السياسية أو الشعبية:** هذا النوع من الرقابة تقوم به الأجهزة والسياسات والمنظمات الشعبية المختلفة للدولة على أعمال السلطة والأجهزة الإدارية المختلفة في النظم الإدارية للدولة وللرقابة السياسية دور يمكن استخلاصه فيما يلي:

- رقابة المجتمع المدني "الاتحادات والجمعات المحلية"
- رقابة الأحزاب السياسية وذلك بتقديم النصائح والتوجهات
- المظاهرات والمسيرات والاستفتاءات
- رقابة الرأي العام وتلعب دورا هاما في تكوين الرأي العام وتهديه ورفع مستواه السياسي، المعنوي والعمل على مراقبة الإدارة مراقبة حقيقية لمناقشتها لأعمالها وانتقادها إذا ما ارتكبت أخطاء جسيمة تافهة والتي تطلبها المصلحة العامة إن ما يمكن استنتاجه هو أن الرقابة السياسية تهدف إلى التحقيق والتأكد والحرص على المشروعية الأيديولوجية والعفائية

²⁴ عوايدية عمار، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة، الجزائر، سنة 1981، ص 40.

²⁵ <http://mohassaba-30loum.org/t263-topic>.

والسياسية والاقتصادية والاجتماعية وحماية وضمان النشاط الإداري في الدولة وتحديد المسؤولية الإدارية وادبتها في حالة الانحراف أو الخطأ²⁶.

4. **الرقابة التشريعية:** السلطة التشريعية في الدولة هي السلطة التي لها حق اصدار القوانين بجانب إقرارها للأهداف والسياسيات والخطط العامة للدولة، كما أن الرقابة التشريعية ينعكس أثرها بشكل واضح على الأداء الإداري العام باعتبارها تمثل الأداة المستخدمة لأجل بلوغ الأهداف المحددة من قبلها ولذلك تقوم السلطة التشريعية بالتصديق على الأهداف العامة للدولة وتحديد هيكل التنظيم الإداري العام، وتقوم الرقابة التشريعية بالتدخل في العمل الإداري العام عن طريق الرقابة على الخطة العامة المتعددة وتحديد الانحرافات وأسباب تلك الانحرافات لأجل إيجاد الإجراءات المناسبة للعلاج²⁷. يعتبر هذا النوع من الرقابة المرحلة النهائية للرقابة على أداء السلطة التنفيذية، ولذلك تركز أساسا على النتائج النهائية لأعمال الإدارة العامة، ومدى تحقيقها للأهداف المحددة، وهذا بناء على قواعد وإجراءات محددة، وهذا النوع من الرقابة يختلف من دولة إلى أخرى، باختلاف طبيعة النظام السياسي.

5. **الرقابة القضائية:** تمارس الرقابة القضائية على نشاطات سلطات الضبط المستقلة وجودها من مبدأ حق التقاضي المكرس في الأنظمة القانونية²⁸. فلكل مبدأ أساس والرقابة القضائية أساسها القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاص مجلس الدولة وعمله والنصوص التأسيسية لسلطات الضبط بعناية المصدر الذي ينحدر منه مبدأ الرقابة القضائية²⁹.

²⁶ السعيد بلوم، المرجع السابق، ص 14.

²⁷ سعيد عبد المنعم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية، النظم المعاصرة، دار الفكر العربي، مصر، سنة 1973، ص 172.

²⁸ أنظر المادة 6 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والمواطن، الديوان الوطني للمطبوعات المدرسية، الجزائر 2004، معدلة بالبروتوكولين رقم 11-14 و متممة بالبروتوكول الإضافي و البروتوكولات رقم 04-06-07-12-13، معدلة بأحكام البروتوكول رقم 14 (STCE n°14) الساري المفعول بدءا 1 يونيو/حريان 2010، و عدل نص الإتفاقية سابقا وفقا لأحكام البروتوكول رقم 13/12 الساري المفعول في 21 سبتمبر 1970 و البروتوكول رقم 05 (STCE n°5) في 20 ديسمبر 1971 رقم 08 (STCE n°8)، و نص البروتوكول رقم 02.

²⁹ أنظر المادة 6 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان و المواطن، المرجع نفسه.

نجد أن الرقابة القضائية تركز على أداء الإدارة العامة على مبدأ القانون، وحماية المصالح العامة والمواطنين والمجتمع، لذلك تقوم السلطة القضائية بمهمة الرقابة للتحقق من مدى مشروعية وقانونية الأعمال التي تقوم بها الإدارة العامة ومدى الالتزام من قبل المواطنين العموميين (25 من القانون رقم 01/98) رؤساء ومرؤوسين بالإجراءات القانونية المحددة لأداء الأعمال وتوقيع العقوبات في حالة المخالفة لتلك الإجراءات كما أنها تستوجب حماية مصالح المواطنين والموظفين والعاملين، والمتعاملين مع الجهاز الإداري للدولة في حال عدم شرعية الأعمال والقرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية³⁰.

وللرقابة القضائية عدّة صور: تتمثل في:

- دعوى فحص المشروعية؛
- دعوى التفسير؛
- دعوى الإلغاء والبطالان؛
- دعوى التعويض أو المسؤولية؛
- دعوى التعديل.

للرقابة القضائية دور مهم في سبيل حماية حريات الأفراد وحقوقهم في تحقيق نوع من التوازن القوي بين الفرد والإدارة من جهة ومن جهة أخرى بما يقوم القضاء من تقويم الإدارة واجبارها على احترام الدستور والخضوع للقانون، وما يتمتع له من حق إلغاء القرار الإداري المتضمن لعييب في الشكل، أو مخالفة الشرعية أو الخطأ في تطبيقها أو عدم الاختصاص أو الإساءة للاستخدام السلطة وكل ما يترتب من آثار³¹.

³⁰ محمد فتحي، مصطلحات إدارية إيضاح وبيان، دار التوزيع والنشر الإسلامية، مصر، سنة 2003، ص 302.

³¹ غايدية عمار، المرجع السابق، ص 24.

يمكن القول إن الرقابة القضائية هو ما تقوم به الهيئة القضائية في الدولة من رقابة على الإدارة العامة ككل وهي بطبيعة الحال لا بد أن تكون أكثر حيادية من أي نوع من أنواع الرقابة الأخرى³².

سادسا: على أساس المؤسسة.

1. الرقابة الداخلية: دورها هو الاهتمام بجميع الأنشطة والمهام التي تمارسها المنظمة داخل محيطها وفي كافة المستويات الإدارية مثل الرقابة على العمال، الرقابة على الإدارة،... إلخ. وما تجدر الإشارة إليه أن سبق ذكر بعض أنواع الرقابة التي تدخل ضمن النوع مثل: الرقابة المالية التنظيمية، الرقابة على النواتج

وتسمى عند بعض الدول بالمراجعة الداخلية، حيث بموجبها تتم عملية مراقبة نشاطات المؤسسة عن طريق جهاز الرقابة يكون داخل المؤسسة ويمنح في العادة استقلالاً عن الإدارة التي تقوم بمراقبة أعمالها، وذلك ضماناً لعدم التأثير في الكيفية التي يمارس بها هذا الجهاز أعماله، وتتمثل الرقابة الداخلية بمفهومها الشامل فيما يلي³³:

- تقييم درجة دقة وصحة وشمول المعلومات الإدارية التي تم توفيرها في داخل المؤسسة؛
- تقييم درجة كفاءة الأداء واقتراح أساليب لتحسين طريقة أداء المؤسسة لمهامها؛
- تقييم أوجه الرقابة في مختلف نشاطات المؤسسة والعمل على جعلها أكثر كفاءة وبأقل قدر من التكاليف؛
- فحص مدى تطابق نشاطات المؤسسة مع السياسيات والإجراءات الموضوعية من قبل الدولة؛
- المحافظة على أصول المؤسسة ومنع التلاعب بها أو سرقتها واتلافها واكتشاف موطن الخلل التي تؤدي إلى ذلك.

³² أحمد حافظ، مبادئ الإدارة العامة، دار الفكر العربي، مصر سنة 1979، ص 286.

³³ إبراهيم مصطفى بعيرة، المرجع السابق، ص 479.

2. الرقابة الخارجية: يقوم مبدأ هذه الرقابة على الاعتقاد بأن العاملين مدفوعون أصلاً لحواجز

خارجية، يحتاجون لأن يكونوا تحت رقابة مديرهم، هذه الرقابة تضمن ثلاث مراحل³⁴:

أ. المرحلة الأولى: تحديد معدلات معايير الأداء.

ب. المرحلة الثانية: وضع المقاييس بدقة بحيث لا يلتفت أو يناور العاملون حولها.

ت. المرحلة الثالثة: ربط المكافآت مباشرة بالأداء.

المبحث الثاني

مجالات الرقابة

كما سبق وأن عرفنا الرقابة كإجراء يضمن تأمين القيادة الناجحة في إدارة المؤسسة، فإن لهذه الإجراءات مجالات وأهداف، ومبادئ وأهمية³⁵، فالواضح أنه هناك ضرورة ماسة لممارسة أنشطة الرقابة باستمرار وفي مختلف الأوقات والأزمنة، لأن تقييد الأعمال، وتقييد الخطط، يتم عادة بواسطة البشر، ومن المعروف أن هؤلاء يختلفون من حيث القدرات الفكرية، الأداء والدوافع، الأمر الذي يفرض وجود أجهزة رقابية للممارسة والمساهمة في ربط أجزاء العملية الإدارية ببعضها البعض، والحديث عن مجالات الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية يعني الوقوف عند مدى خضوعها للقانون والتزامها بالحدود المرسومة لها عند ممارستها، هذا من جهة، البحث في مركز فعالية الأجهزة التي تضطلع بها المهام، بغض النظر عن طبيعة هذه الأجهزة (إدارية، قضائية، سياسية)، مع بيان الجزاءات المترتبة عن إخلالها بمهامها أو خروجها عن حدودها القانونية.

وما يجدر الإشارة إليه أن أهمية الرقابة ازدادت، بعدما منحت استقلالية أكثر للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الأمر الذي جعل هذه الأخيرة تتماهى في نشاطاتها، وتتجاوز حدود أهدافها، وهو ما ترتب عنه تشخير العديد من الأجهزة سواء كانت داخلية أو خارجية لضمان التزام المؤسسات العمومية الاقتصادية بحدودها القانونية المرسومة لها.

³⁴ محمد فتحي، المرجع السابق، ص، ص300-399.

³⁵ لامعة يوسف، المرجع السابق، ص 40.

نحن في هذا المبحث من موضوع بحثنا سوف نحاول أن نتطرق إلى أهمية هذا الإجراء وأهدافه (فرع أول) أهداف الرقابة (فرع ثانٍ)، أما المطلب الثاني فلا يفوتنا التطرق إلى وظيفة ومبادئ والمسؤولية الرقابية.

المطلب الأول

أهمية وأهداف الرقابة

شهدت الرقابة الداخلية والخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية تطورات عدة، عبر مختلف مراحل التطور التشريعية للمؤسسة، فبعد أن كانت الرقابة الخارجية تلعب الدور الأساسي في متابعة أنشطة المؤسسة الاقتصادية في حل اقتصاد الموجه، على اعتبار أن المؤسسة العمومية لم تكن في تلك المرحلة تنفيذ المخططات، الأمر الذي يمنح كامل الصلاحية للسلطة الوطنية لتحديد الإطار الذي يتوجب على المؤسسة الالتزام له والتمسك بسلطة التأكد من مدى تحقيق المؤسسة للأهداف المرسومة لها في إطار خطط التنمية.

في ظل مرحلة الاقتصاد الحر، تراجعت حدة الرقابة الخاصة لتعيش ذلك الرقابة الداخلية، بحث منح للمؤسسة العمومية الاقتصادية هامش من الاستقلالية الأمر الذي فرض عليها إيجاد مصادر للتمويل واختيار الأسواق التي تمارس في إطار نشاطاتها وتفرض وجودها، الأمر الذي يستلزم وضع أهدافها بما يتماشى مع إمكانياتها سعياً منها لتحقيق أكبر قدر ممكن من الأرباح³⁶.

الفرع الأول

أهمية الرقابة

تعتبر الرقابة من طرف أجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية أنجح أشكال الرقابة، لكون هذه الأجهزة أدري بإمكانيات المؤسسة والأهداف التي تسعى لتحقيقها، وبالتالي فهي القادرة على تحقيق التوازن بين هذه الإمكانيات والأهداف ويمكن تلخيص وإبراز أهمية الرقابة فيما يلي:

³⁶ بهولسمية، المرجع السابق، ص 74.

1. ارتباطها بالعملية الإدارية ارتباطاً وثيقاً، لأن كل من التخطيط والتوجيه والتنظيم ويؤثرون ويتأثرون بالرقابة أي هنالك تفاعل مشترك بين هذه الأنشطة بما يحقق الأهداف التي تسعى إليها المؤسسة؛
2. إن عملية الرقابة تمثل الحصييلة النهائية للأنشطة ومهام المنظمة فمن خلالها يمكن قياس مدى كفاءة الخطط الموضوعة وأساليب تنفيذها؛
3. ترتبط الرقابة ارتباطاً وثيقاً بوظيفة التخطيط لأن هذا الأخير مطلب أساسي للقيام بوظيفة الرقابة؛
4. برنامج الرقابة يتطلب وجود هيكل تنظيمي المتمثل في أوجه المسؤولية المختلفة للمديرين؛
5. إن الخطأ الصغير لا يكتشف في يومه يصبح خطأ كبير في اليوم الذي يليه، وبهذا فإن نظام الرقابة يمكن المديرين من التحكم والكشف عن الأخطاء في وقتها ومحاولة حلها والتغلب عليها؛
6. إن الإدارة المعاصرة تتميز بالتعقيد الشديد في جميع نواحيها الفنية، السلوكية، لهذا أصبح من الصعب السيطرة على هذا التعقيد، وبالتالي فإن نظام الرقابة يمثل أحد القنوات الرسمية لتواصل المؤسسة إلى جانب التجاوب السريع مع التغيرات البيئية³⁷.
7. يمكن معرفة أهمية الرقابة وما يترتب عنها من:
 - اسراف في استخدام الموارد المادية؛
 - ضياع الوقت وعدم الكفاءة في استغلاله؛
 - البطيء في إنجاز الأعمال؛
 - تدني الإنتاجية؛
 - ظهور العديد من المشاكل وعدم الكفاءة في حلها؛
 - عدم الوصول إلى الأهداف وملائمة صعوبة الحكم علي فاعلية المنظمة.

³⁷ على الشريف، الإدارة المعاصرة، الدار الجامعية، مصر، سنة 2003، ص 366-367.

المطلب الثاني

أهداف الرقابة

يقصد بالرقابة ذلك الأسلوب من التنظيم الإداري و المحاسبي الذي يجعل الأعمال اليومية في مؤسسة ما تتم بشكل يشترك في أكثر من شخص واحد في تحقيق كل عملية من العمليات و بهذا يكون عمل كل موظف مكملا و ذلك بغرض منع أو اكتشاف الغش و التزوير وعلى هذا فان المراقبة تقتضي توزيع و تقسيم الصلاحيات بين الموظفين و أسلوب تسجيل العمليات على أساس جعل كل جزء من الأعمال مكملا لأعمال أخرى و مستقلا عنها في نفس الوقت أي القواعد الأساسية للرقابة لا يقوم شخص واحد بانجاز كل المراحل المتعلقة بعملية واحدة.

حيث تتمثل أهداف الرقابة في أربعة عناصر أساسية و التي أصبحت تلقى قبولا عاما كهدف عام لأي رقابة³⁸.

- **حماية أصول المؤسسة :** تتمثل أصول المؤسسة هدفا رئيسيا من أهداف الرقابة وتتخذ عملية أصول المؤسسة أشكالا مختلفة تدور جميعها حول توفير الحماية التامة لأصول المؤسسة من التبيد و الضياع و السرقة و يمكن أن يتحقق هذه الحماية عن طريق ما يلي :
 - **الوقاية من الأخطاء المتعمدة :** قد يرتكب الموظف خطأ متعمدا قصد إخفاء فعل منحرف و يكون هذا الفعل مخطط له بالتواطئ مع أفراد غير أمناء داخل المؤسسة.
- و تتحقق هذه الرقابة بوجود هيكل تنظيمي داخل المؤسسة و يتم ذلك من خلال خريطة غير معقدة و بسيطة سهلة الفهم بالنسبة لجميع الأفراد العاملين في المؤسسة كما تتوقف على سلامة بيانات القوائم المالية بدرجة كبيرة على فهم الإجراءات الخاصة بأوجه النشاط على كافة المستويات الإدارية المختلفة.

³⁸ لامعة يوسف، المرجع السابق، ص 41.

على اعتبار أن المؤسسة العمومية الإقتصادية كانت و لا تزال الوسيلة الأساسية لعملية النمو الإقتصادي و الخلية الأساسية لتنفيذ السياسات الإقتصادية، هذا التنفيذ الذي تعبر عنه الدولة يدخلها في الحقل الإقتصادي هذا الأخير الذي انسحبت منه الدولة بعد تبني نظام إقتصاد السوق الذي وضع المؤسسة العمومية الإقتصادية في موضع امتياز تجسد في الضبط كل ما يتعلق بها.

الحديث عن الضبط يعني الحديث عن الرقابة، و الحديث عن الرقابة يعني الوقوف عند مدى خضوع المؤسسة العمومية الإقتصادية للقانون و التزامها بالحدود المرسومة لها عند ممارستها لنشاطها، و مدى تحقيقها للأهداف التي سطرتهها هذا من جهة و من جهة أخرى في مدى فعالية الأجهزة التي تضطلع لهذا المهام لضمان التزام المؤسسات العمومية الإقتصادية بحدودها القانونية.

سنحاول في هذا الفصل الثاني من بحثنا هذا على تسليط الضوء على الرقابة الداخلية والخارجية للمؤسسات العمومية و الإقتصادية هذه الأخيرة التي شهدت تطورات عدّة عبر مختلف مراحل التطور التشريعي للمؤسسة ، فبعدما أن كانت الرقابة الخارجية تلعب دورا أساسيا في متابعة أنشطة المؤسسة العمومية لم تكن في تلك المرحلة سوى أداة لتنفيذ مخططات التنمية، و الأمر الذي يمنح كامل صلاحيات للسلطة الوصية لتحديد الإطار الذي يتوجب على المؤسسة الالتزام به و الاستئثار بسلطة للتأكد من مدى تحقيق المؤسسة الأهداف المرسومة لها في إطار خطة التنمية³⁹.

سنحاول من خلال هذا الفصل الوقوف على هاتين الآليتين من خلال إبراز صور و أشكال كل منها، و باعتبار أن المؤسسة العمومية الإقتصادية تحتل مكاناً هاماً في القانون و التشريعات الجزائرية لذا ارتأينا إلى دراسة التجربة الجزائرية في مجال الرقابة، كما لا يفوتنا غلى دراسة سلطة الضبط المستقلة كآلية أخرى للرقابة.

³⁹ في ظل نظام الإقتصاد الحر تراجعت حدّة الرقابة الخارجية لتنتعش بذلك الرقابة الداخلية، حيث منحت نوع من الاستقلالية للمؤسسات العمومية الإقتصادية الأمر الذي فرض عليها التكفل بمهام إيجاد مصادر للتمويل و إختيار الأسواق التي تمارس في إطار نشاطاتها و تفرض وجودها، الأمر الذي يستلزم عليها وضع أهداف و خطط تتماشى مع إمكانياتها.

المبحث الأول

الرقابة الداخلية على المؤسسات العمومية الاقتصادية

لم تكن المؤسسة العمومية الاقتصادية سوى أداة لتحقيق التنمية في ظل نظام الإقتصاد الموجه هذا الأمر منح كامل الصلاحيات للسلطة الوصية لتحديد الإطار الذي يجب على المؤسسة العمومية الاقتصادية الالتزام به لتراجع هذا الوضع، في ظل الإقتصاد الحر، لتعكس بذلك آلية أخرى وهي الرقابة الخارجية، حيث منحت نوع من الاستقلالية للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

ونحن في مبحثنا هذا سنحاول تبيان وتحديد هاتين الآليتين وذلك بتحليل الرقابة الداخلية بموجب (مطلب أول)، والرقابة الخارجية من خلال (مطلب ثاني). على اعتبار أن المؤسسة العمومية الاقتصادية كانت و لا تزال الوسيلة الأساسية لعملية النمو الإقتصادي و الخلية الأساسية لتنفيذ السياسات الاقتصادية، هذا التنفيذ الذي تعبر عنه الدولة يدخلها في الحقل الإقتصادي هذا الأخير الذي انسحبت منه الدولة بعد تبني نظام إقتصاد السوق الذي وضع المؤسسة العمومية الاقتصادية في موضع امتياز تجسد في الضبط كل ما يتعلق بها⁴⁰.

بمهام إيجاد مصادر للتمويل و إختيار الأسواق التي تمارس في إطار نشاطاتها و تفرص وجودها، الأمر الذي يستلزم عليها وضع أهداف و خطط تتماشى مع إمكانياتها.

سنحاول من خلال هذا الفصل الوقوف على هاتين الآليتين من خلال إبراز صور و أشكال كل منها، و باعتبار أن المؤسسة العمومية الاقتصادية تحتل مكاناً هاماً في القوانين و التشريعات الجزائرية لذا ارتأينا إلى دراسة التجربة الجزائرية في مجال الرقابة، كما لا يفوتنا غلى دراسة سلطة الضبط المستقلة كآلية أخرى للرقابة.

⁴⁰ الحديث عن الرقابة يعني الوقوع عن مدى خضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية للقانون و التزامها بالحدود المرسومة لها عند ممارستها لنشاطها، و مدى تحقيقها للأهداف التي سطرتهها هذا من جهة و من جهة أخرى في مدى فعالية الأجهزة التي تضطلع لهذا المهام لضمان التزام المؤسسات العمومية الاقتصادية بحدودها القانونية.

المطلب الأول

الرقابة الداخلية على المؤسسات ع أ ق

تعرف الرقابة الداخلية على أنها "تقييم الأداء الكلي للمؤسسة خلال فترة زمنية معينة، لمعرفة مدى تحقيق أهدافها الموضوعية والمحددة وذلك باستخدام معايير خاصة بالمؤسسة مثل الربحية، العائد على الاستثمار، حصة المؤسسة في السوق"⁴¹.

كما تعرف بأنها: " ذلك الأسلوب من التنظيم الإداري والمحاسبي الذي يجعل الأعمال اليومية في مؤسسة ما يتم بشكل يشترك فيه أكثر من شخص واحد في تحقيق كل عملية من العمليات، وبهذا يكون عمل كل موظف مكملاً لأعمال موظفين الآخرين"⁴².

من خلال التعريف السابقة الذكر، فالرقابة الداخلية تعتبر صورة جد مهمة للمتابعة الذاتية للعمليات المؤسسة العمومية الاقتصادية، خاصة بعد تكريس مبدأ الاستقلالية الذي تبناه المشرع الجزائري في القانون رقم 01/88، ودعمه أكثر في القانون رقم 01/04 الذي منحها طابع المتاجرة مما يستوجب الحد من الرقابة الخارجية في المقابل توسيع دائرة ممارسة الرقابة الداخلية، كما هيئ المؤسسة العمومية الاقتصادية لتأقلم مع مقتضيات إقتصاد السوق التي تستوجب السرعة في اتخاذ القرارات، كما لم يغفل هاذين القانونين على إعطاء الضمانات للمستثمرين الأجانب على عدم التدخل المفرط للهيئات الخارجية. سنحاول من خلال هذا المطلب الوقوف و التفصيل في أشكال الرقابة الداخلية من خلال دراسة الصورة الأولى و هي رقابة أجهزة المؤسسة (فرع أول) و من ثمة رقابة محافظ الحسابات (فرع ثانٍ).

⁴¹ غوتي محمد بشير، دور المراجعة في تفعيل الرقابة داخل المؤسسة (حالة تعاونية الحبوب و الخضر الجافة بورقلة)،

كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2004 ن ص 63.

⁴² السعيد بلوم، المرجع السابق، ص 23.

الفرع الأول

رقابة أجهزة المؤسسة

من أنجع أشكال الرقابة الداخلية رقابة أجهزة المؤسسة فهذه الأخيرة أدى بالإمكانات المادية و البشرية للمؤسسة و أهدافها، و بالتالي فهي الأجدر على تحقيق التوازن بين هذه الإمكانيات و الأهداف، لذلك نجد أن كل هذه الأجهزة دون استثناء لها دور في ممارسة هذه الوظيفة الرقابية، وفق للحدود المرسومة سواء تعلق الأمر بما يمليه القانون أو ما تمليه القوانين الأساسية للمؤسسة العمومية الاقتصادية⁴³ فالرقابة الداخلية كإجراء يستعمل وسائل داخل الهيئات الإدارية العمومية لتحليل تقارير الأداء، حتى يتم التأكد من دقة و صحة السياسات المحاسبية المدونة في مختلف التقارير، و تعد ذاتية إذ أن الإدارة تراقب بنفسها بنفسها، فتقوم بتصحيح ذاتها بذاتها و ذلك من خلال تصحيح ما تكشفه من ثغرات و أخطاء في تصرفاتها، و الهدف من هذه الرقابة الحفاظ على المال العام، و من خلال هذا الفرع نسلط الضوء على صلاحيات كل جهاز من أجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية بداية برقابة الجمعية العامة (أولاً)، رقابة الإدارة (ثانياً) ، رقابة جهاز التسيير (ثالثاً) .

أولاً: رقابة الجمعية العامة

تشير الآليات الداخلية للرقابة إلى توفير الإجراءات و المبادئ التي تتبعها المؤسسات لإدارة و توجيه أعمالها و متابعة أعمالها و أدائها من أجل تعظيم فائدة المساهمين و الأطراف الأخرى ذات المصلحة، حيث أن الآليات الداخلية للرقابة يتم تبيانها داخل المؤسسة بناء على القواعد و الاسس التي تحدد كيفية اتخاذ القرارات و توزيع السلطات داخل المؤسسة،⁴⁴ بين مختلف الأجزاء الفاعلة و من بين هذه الآليات

الجمعية العامة و مجلس الإدارة من خلال اللجان المتخصصة التابعة له و التي أضافت نفس جديد زاد فعالية هذا المجلس الذي يساهم بشكل كبير في التقليل من حدة التعارضات الموجودة بين مختلف

⁴³ بهلول سمية، المرجع السابق، ص 10.

⁴⁴ بهلول سمية، المرجع نفسه، ص 74.

الأطراف مما يساهم في حماية أفضل الحقوق المساهمين و ضمان مصالح جميع الأطراف داخل المصلحة.

باعتبار الجمعية العامة هي الهيئة السيادية في المؤسسات العمومية الاقتصادية بحيث تضم جميع المساهمين الذين ينحصر عملهم في مراقبة أعمال الإدارة و لا تنتهي أعمالهم ومهامه الا بانقضاء الشركة و زوال شخصيتهم المعنوية حيث لها سلطات واسعة في مراقبة لمؤسسة بحيث تعتبر المالك لأسهم المؤسسة و بالتالي لها جميع السلطات التي تترتب على حق الملكية⁴⁵ و من هذا المنطلق سنتطرق إلى ما يلي: حيث تعتبر الجمعية العامة في المؤسسة العمومية كجهاز من أجهزة الإدارة حيث تحتوي على جميع المساهمين الذين ينحصر عملهم في رقابة أعمال الإدارة حيث تجتمع الجمعية العامة العادية مرة على الأقل في السنة خلال الستة أشهر التي تسبق قفل السنة المالية، فيما عاد تمديد هذا الأجل بناء على طلب مجلس الإدارة أو مجلس المديرين حسب الحالة بأمر من الجهة القضائية المختصة التي تبث في ذلك بناء على عريضة و لا يقبل هذا الأمر.

أي طعن بحيث يقدم مجلس الإدارة أو مجلس المديرين إلى الجمعية العامة بعد تلاوة تقريره جدول حسابات النتائج والوثائق التلخيصية والحصيلة وفضلا عن ذلك يشير مندوب الحسابات في تقريرهم إلى إتمام المهمة وفقا للقانون.

حيث يحق لمندوبي الحسابات دعوة الجمعية العامة العادية للانعقاد عند تقاعس مجلس الإدارة عن اتخاذ هذا الإجراء كما يمكن أيضا عند وجود حالة استعجالية، حيث أن المشرع الجزائري في هذه الحالة خالف المشرع الفرنسي الذي منح المساهمين حق اللجوء إلى المحكمة قصد تعيين وكيل قضائي يكفل باستدعاء الجمعية العامة وقصر هذا الحكم على مجلس الإدارة ومندوب الحسابات⁴⁶.

أما فيما يخص اختصاصاتها فإن استقراء نص المادة 675 من القانون التجاري الجزائري في أنه تتخذ الجمعية العامة العادية كل القرارات غير المذكورة في المادة 674 من ق ت والتي تنص على

⁴⁵المرجع نفسه، ص 76.

⁴⁶عليوياقوتة، الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990، ص 17-18.

اختصاص الجمعية العامة غير العادية، وبالتالي نستخلص من النص أن الجمعية العامة العادية لا يجوز لها ان تباشر اختصاصات الجمعية العامة غير العادية، والمتعلقة خاصة بتعديل القانون الأساسي للشركة، فيما عدا هذا المجال تختص الجمعية العامة العادية بجميع المجالات المتعلقة بعرض الشركة فلها أن تتخذ القرارات اللازمة بشأنها حتى تحقق الهدف المنشود ومن ثم فإن إختصاصها غير محصور في المجال محدد.

بالتالي يجب التطرق إلى بعض المسائل التي تتكفل الجمعية بها مثلا الجانب المالي حيث تتولى الجمعية العامة بالموافقة على توزيع نسبة الأرباح الصافية التي تحققها الشركة نتيجة بيع أصل من أصولها الثابتة، كما تتولى الجمعية العامة التدخل في المسائل الإدارية في عزل مجلس الإدارة أو أحد أعضائه ورفع دعوى المسؤولية عليهم وتوقيع الغرامات المالية في حالة عدم حضور أعضاء المجلس بدون عذر مقبول، كما تتكفل الجمعية بالتصدي لأي عمل يصدر عن المجلس وإصدار توصيات بشأن الأعمال التي تدخل في اختصاصات المجلس.

كما تتدخل الجمعية في المسائل المتعلقة بمندوب الحسابات وذلك فيما يخص تعيينهم كما جاء في المادة 715 مكرر⁴⁷ والتي تنص على أنه: " تعين الجمعية العامة للمساهمين مندوبا للحسابات أو أكثر لمدة 3 سنوات تختارهم من بين الهنيين المسجلين على الجدول الوطني كما تنظر في عزلهم وإقامة دعوى المسؤولية عليهم، كما تقوم بالنظر في تقارير المراقبين في حالة الشركة والحسابات التي يقدمها مجلس الإدارة ومن الاقتراحات المختصة بتوزيع الأرباح، كما تقوم بالبت في تقارير مندوبي الحسابات إحالة استنتاج الإدارة عن تزويدهم بالمعلومات الواجب إبلاغها إليهم كما تتدخل في المسائل المتعلقة بتصفية الشركة حيث يمكن لها تحديد المصفي وعزله.

كما تنظر في الحساب الذي يقدمه المصفي وتقوم بالتصديق على الحساب الختامي لأعمال التصفية، كما تعين المكان الذي تحفظ فيه الشركة وثائقها بعد شطبها من السجل التجاري وبالتالي فإن إختصاصها يقوم ابتداء من حياة الشركة إلى غاية تصفيتها ودورها كأصل عام ينحصر في الرقابة دون

⁴⁷المرسوم التشريعي رقم 93-08 المؤرخ في 25 أبريل 1993، المعدل و المتمم للقانون التجاري، الجريدة الرسمية العدد 27، الصادر في 25 أبريل 1993.

القيام بأعمال الإدارة، كذلك يعتبر الدور الرقابي للجمعية العامة في المؤسسة العمومية الاقتصادية فعال نظرا لمساهمة جميع الأطراف في هذه الرقابة.

ثانيا: رقابة هيئة الإدارة

تعتبر هيئة الإدارة هي الهيئة الثانية للرقابة الداخلية بعد الجمعية العامة، ففي إطار القانون الجزائري تتكون مؤسسات المساهمة من شركاء لا يتحملون الخسائر إلا بمقدار مساهمتهم كما أن عدد هؤلاء الساهمين يجب ألا يقل عن سبعة مساهمين حيث تدار هذه المؤسسات من طرف مجلس الإدارة يتكون من أعضاء بتراوح عددهم بين ثلاثة أعضاء و إثنة عشر عضو يعين من طرف الجمعية العامة العادية، كما أن مد عضويتهم تحدد من خلال القانون الأساسي كما يمكن عزلهم في أي وقت من طرف هذه الجمعية أو إعادة انتخابهم دون أن يتجاوز ذلك سنته سنوات إضافة إلى أن هؤلاء الأعضاء يمثلون مساهمات لشخص معنوي هو الدولة هذا ما وضحته المادة 612 من المرسوم التشريعي رقم 08/93⁴⁸ و المؤرخ في 25 أبريل 1993 حيث لازال مبدأ ارتباط الملكية بالإرادة جليا و سائدا في إدارة المؤسسات المساهمة في كافة الأنظمة و القوانين حيث لم يرد على هذا المبدأ إلا القليل من الاستثناءات مع جعله الاصل في إدارة المؤسسات المساهمة من بين هذه الاستثناءات ما يرد عادة في تكوين مجلس إدارة المساهمة التي يملكها القطاع العام في هذه الحالة، حيث لا يمكننا أن نتصور قيام الشخص المعنوي برقابة المؤسسة بذاته لكونه شخص اعتباري و عليه فإن الدولة بواسطة أحد أجهزتها تقوم بتعيين مجلس الإدارة، أما فيما يتعلق بأعضاء مجلس الإدارة فإنه يجب على مجلس الإدارة بكل أعضائه أن يكون مالكا لعدد من الأسهم يمثل على الأقل 20% من رأسمال المؤسسة، حيث يحدد القانون الأساسي

⁴⁸ تنص المادة 612 من القانون التجاري على ما يلي: "لا يمكن لشخص طبيعي الانتماء في نفس الوقت إلى أكثر من مجالس إدارة لشركة مساهمة وجدت مقرها بالجزائر و يجوز تعيين شخص معنوي قائما بالإدارة في عدة شركات و في هذه الحالة لا يعيق أحكام المقطع الأول على الممثلين الدائمين لأشخاص المعنويين و يجب عليه عند تعيينه اختيار ممثل دائم يخضع لنفس الشروط و الواجبات و يتحمل نفس المسؤوليات المدنية و الجزائية كما لو كان قائما بالإدارة باسمه الخاص دون المساس بالمسؤولية التضامنية للشخص المعنوي الذي يمثله و عندما يقوم الشخص المعنوي يعدل ممثله يجب العمل في نفس الوقت على استبداله عليه".

الحد الأدنى من الأسهم التي يحوزها كل قائم بالإدارة حيث تخصص هذه الأسهم لضمان جميع أعمالالتسيير مع عدم إمكانية التصرف فيها، كما أنه لا يجوز للقائمين بالإدارة أن يحصلوا من المؤسسة على أية أجرة دائمة كانت أم غير دائمة ما عدا الاجور المبينة في المواد 632،633،634 و639 من المرسوم التشريعي 08/93 المذكور سابقا⁴⁹ و من خلال ما تقدم فإن هيئة مجلس الإدارة في المؤسسة العمومية الاقتصادية التي تختارها و هي عندما تريد الجمع بين تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية و مراقبتها، و الهيئة المكلفة بتعيين أعضاء مجلس الإدارة و تشكيلته هي الجمعية العامة للمؤسسة العمومية الاقتصادية، ما عدا المؤسسة الخاضعة للشكل الخاص المشار إليها سابقا والتي يكون مهام المؤسسة العمومية الاقتصادية وطبيعتها وحجمها والطي يكون من عضو إلى ثلاثة أعضاء وإذا تولى عضو واحد مهام مجلس المديرين يسمى مدير عام وحيد⁵⁰، وتنتهي مهامهم بنفس الاشكال وخلافا للقواعد العامة السائدة في الشركات الخاصة التي يقتصر فيها تشكيل مجلس الإدارة على المساهمين فقط، فإن المشرع ومراعاة للطابع العمومي للمؤسسة العمومية الاقتصادية أوجب أن يشمل مجلس الادارة على ممثلين اثنين للعمال وذلك أخذا بفكرة تمثيل مصالح العمال المنصوص عليه في القانون علاقات العمل.

أما فيما يخص رقابة مجلس المراقبة فإن شركة المساهمة التي اتبعت في إدارتها وفي هيكلتها أسلوب مجلس المديرين تعين عليها أن تتبعه بمجلس آخر وهو مجلس المراقبة الذي يتولى الرقابة عليه وعلى تسييره لإدارة الشركة ويتكون هذا المجلس من سبعة اعضاء كحد أدنى واثنى عشر عضو كحد أقصى وأن يكون الأعضاء قد مضت على عضويتهم أي مارسوا مهام الرقابة أكثر من ستة اشهر.

إن الجمعية العامة العادية هي التي تقوم بانتخاب أعضاء مجلس الرقابة قد يكون من الأشخاص الطبيعيين كما قد يكون من الأشخاص الاعتبارية، وإذا تغير منصب آخر أو أكبر في مجلس المراقبة بسبب الوفاة أو الاستقالة فعلى المجلس القيام بتعيين مؤقت وذلك بالزام المجلس بين جلستين باستخلافه، وإذا انخفض عدد أعضاء المجلس عن الحد القانوني الأدنى وجب على مجلس المديرين استبعاد الجمعية العامة للبحث في الموضوع قصد استكمال انتصاب القانوني⁵¹.

⁴⁹المرسوم التشريعي رقم 08/93، المرجع السابق، المواد: 632-633-634

⁴⁹ حيث يتم تعيين أعضاء مجلس المديرين من طرف الجمعية العامة، بموافقة رئيس الحكومة على ترشيحهم و أخذ رأي مجلس مساهمات الدولة

⁵¹ المواد 654، 655، من القانون التجاري، المرجع السابق.

ثالثا: رقابة جهاز التسيير

منح المشرع الجزائري صلاحيات السلطة الرئاسية في المؤسسة العمومية الاقتصادية⁵² لجهاز التسيير، وذلك بفضل المسؤولية الكبيرة التي يتحملها لضمان السير الحسن لهذه المؤسسة، ويتمثل في عدة صلاحيات من سلطة التأديب وسلطة توجيه المرؤوس والمصادقة على أعمالهم أو تعديلها أو الغائها أو الحلول محلهم وفق الشروط القانونية، كما زودة بكافة الصلاحيات اللازمة للقيام بوظيفة التسيير على أحسن وجه ومواجهة متطلبات السوق والمنافسة الذي أقحمت فيه المؤسسة العمومية الاقتصادية وهو ما يتجسد في الوسيلة المثلى في الرقابة والتنظيم الذي يقوم عليه التسيير الإداري المعاصر⁵³.

هذا بالنسبة للمؤسسات العمومية الخاضعة لأحكام القانون التجاري، أما بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي يتخذ مجلس إدارتها وسيورها فيكون رئيس مجلس المدربين أو المدير العام الوحيد مقيد في ممارسة الرقابة عليها بالعقود المبرمة مع الجمعية العامة للمؤسسة العمومية، أي تقوم سلطات تسيير المؤسسة والإشراف عليها في حدود الصلاحيات المبينة في العقود المنصوصة عليها في القانون مع مراعاة السلطات المخولة للجمعية العامة مناسب أو أكثر في مجلس المراقبة بسبب الوفاة أو الاستقالة فعلى المجلس القيام بتعيينات مؤقتة وذلك بالتزام المجلس بين جلستين باستخلافه، وإذا انخفض عدد أعضاء المجلس عن الحد الأدنى القانوني وجب عليها استدعاء الجمعية العامة للبحث في الموضوع قصد استكمال النصاب القانوني.

الفرع الثاني**رقابة مندوب الحسابات**

نظرا للنشاط و لتعقيد الذي تتميز به المؤسسة العمومية الاقتصادية توجب وضع جهاز رابي يضمن عدم انحراف الإدارة و حماية المساهمين، و هذا من خلال المهمة المنوط لمندوب الحسابات، حيث أن هذه المهمة نظمت لأول مرة في الجزائر من خلال القانون رقم 91-08، المؤرخ في 1991/04/27 الذي يحدد شروط و كفاءات التعيين و ممارسة المهنة و أختام القانون التجاري في المرسوم التشريعي

⁵² المواد 577، 638، المرجع نفسه.

⁵³ المادة 09 من المرسوم التنفيذي 283/01، المؤرخ في 24 سبتمبر 2001، المتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها، الجريدة الرسمية عدد 55، الصادرة في 26 سبتمبر 2001.

93-08 التي تنظم عمل مندوب الحسابات و علاقته مع الشركة و المساهمين فيها إلى غاية اصدار القانون التوجيهي للمؤسسة العمومية الإقتصادية 01/88 الذي أخضع المؤسسة العمومية الإقتصادية لقواعد القانون التجاري و المدني، حيث أصبحت هذه المؤسسات الخاضعة لأنظمة رقابية داخلية و هذا نصت عليه المادة 40⁵⁴ من قانون رقم 01/88 بتعيين على المؤسسات العمومية الإقتصادية تنظيم وتدعيم هياكل داخلية خاصة بالرقابة في المؤسسة و تعيين أنماط تسييرها و سيرها.

و لقد عرف القانون 08/91 في نص المادة 27 منه على أنه يعد مندوب الحسابات كل شخص يمارس بصفة عادية باسمه الخاص و تحت مسؤوليته مهنة الشهادة بصفة انتظامية حسابات الشركات و الهيئات المعنية برقابة محافظ الحسابات كذلك يجب أن تتوفر الشروط الآتية:

- أن يكون جزائري الجنسية و وجوب حيازته شهادة لممارسة المهنة أي أن يكون حائزا على شهادة الجزائرية لمحافظ الحسابات أو شهادة معترف بها.
- أن يتمتع بجميع الحقوق المدنية و السياسية، و أن لا يكون قد صدر في حقه حكم بارتكاب جناية او جنحة مخلة بشرف المهنة.
- أن يؤدي اليمين المنصوص عليها في المادة 60 من القانون رقم 10-01⁵⁵ و ذلك أمام المجلس القضائي المختص إقليميا لمحل تواجد مكاتبتهم بالعبارات التالية: " أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بعملي أحسن قيام و أتعهد أن أخلص في تأدية وظيفتي و أن أكتف سر المهنة وأسلك في كل الأمور سلوك المتعرف المتحرف الشريف، و الله علي ما أقول شهيد"⁵⁶.

⁵⁴ تنص المادة 40 من القانون التوجيهي 01/88 المتعلق بالمؤسسات العمومية الإقتصادية على مايلي: "بمقتضى القانون 01/88 يسمع المجلس مرّة كل شهر على الأقل بناء على دعوة من رئيسه، يجب على الرئيس أن يوجه للمجلس دعوة استماع إذا طلب منه ذلك ثلاثة أعضاء".

⁵⁵ القانون رقم 10-01، المؤرخ في 29 جوان 2010 المتعلق بمهنة الخبير المحاسب و مجلس الحسابات و المجلس المعتمد في الجريدة الرسمية عدد 24، الصادر في 11 جويلية 2010.

⁶³ القانون رقم 91-08، المؤرخ في 27/04/1991 الذي حدد كيفيات تعيين و ممارسة المهن الحرّة.

أولاً: النظام القانوني لمندوب الحسابات

يعد مندوب الحسابات في مركز اتصال بين المساهمين في الشركة و مجلس الإدارة و هذا في مجال الرقابة، و قد أثار المركز القانوني لمندوب الحسابات صعوبة كثيرة، حيث أن المشرع وضع حد للجدل الذي يقول أن هناك من اعتبره بمثابة الحكم بين المساهمين الذين وضعوا فيه ثقتهم و بين موزع حسابات الشركة و سلوك مجلس الإدارة، و بين الذين يقولون انه عامل في الشركة تربطه علاقة تعاقدية أو تنظيمية.

حيث حسم الجدل باعتبار ان مندوب الحسابات مجرد وكالة للشركة إذ نصت المادة 68 من القانون التجاري على أنه حدد مدى وآثار مسؤولية المندوبين نحو الشركة حسب القاعد العامة للوكالة، حيث تم حذف هذا النص و استبدل بنص المادة 715 مكرر 4 فقرة 3⁵⁷ الذي تعرض لمسؤولية الحسابات دون أن يذكر أنه وكيل عند الشركة.

ثانياً: اختصاصه و مسؤولياته و الشروط الواجب توفرها فيه.

يتجسد الدور الرقابي لمندوب الحسابات في التحقق في الدفاتر و الأوراق المالية للمؤسسة و مراقبة انتظام الحسابات السنوية و صحتها في الدفاتر و مطابقة النتائج العملية التي تمت في السنة الماضية وكذا الوضعية المالية و ممتلكات المؤسسة.

⁵⁷ تنص المادة 715 مكرر 4 فقرة 3 من القانون التجاري على مايلي : " تعين الجمعية العامة للمساهمين مندونا للحسابات أو الخبير لمدة ثلاثة سنوات تختارهم من بين المهنيين المسجلين على مستوى المصنف الوطني.

- و تتمثل مهمتهم الدائمة باستثناء أي تدخل في التسيير، في التحقيق و الدفاتر، الأوراق المالية للركة و في مراقبة انضمام حسابات الشركة و صحتها
- كما يدققون في صحة المعلومات المقدمة في تقرير مجلس الإدارة، و مجلس المديرين حسب الحالة، وفي الوثائق المرسلة إلى المساهمين حول الوضعية المالية للشركة و حساباتها.
- يصادقون على نظام الجرد و حسابات الشركة و مواردها و صحة ذلك و تحقق مندوبو الحسابات إذا ما تم احترام مبدأ المساواة بين المساهمين ، ويجوز لهؤلاء أن يحوزوا طيلة السنة التحقيقات أو الرقبات التي يرونها مناسبة.

يفحص صحة الحسابات السنوية و مطابقتها للمعلومات المبينة في التقرير الخاص حول إجراءات الرقابة الداخلية المصادقة عليها من طرف مجلس الإدارة و مجلس المديرين أو المديرين، كذلك من مهامه التحقق من مدى احترام مبدأ المساواة بين المساهمين، و لكي يقوم محافظ الحسابات بهذه المهام يمكن له في أي وقت الاطلاع على السجلات و الموازنات و المرسلات، و كل الوثائق الخاصة بكل مؤسسة، كما يمكن له أن يطلب من القائمين بالإدارة في المؤسسة توضيحات و معلومات و أن يقوم بالتفتيش التي يراها لازمة.

عندما تعد الشركة أو الهيئة حسابات مدمجة أو حسابات مدعمة، يصادق محافظ الحسابات أيضا على صحة وانتظام الحسابات المدعمة و المدمجة و صورتها الحقيقية الصحيحة و ذلك على أساس الوثائق المحاسبية و تقرير محافظي الحسابات لدى الفروع أو الكيانات التابعة لنفس مركز القرار، حيث يترتب على المهمة المنوط لمحافظ الحسابات اعداد:

- تقرير المصادقة بتحفظ أو بدون تحفظ على انتظام و صحة الوثائق السنوية و صورتها الصحيحة أو عند الاقتصاد.
- تقرير المصادقة على الحسابات المدعمة أو الحسابات المدمجة عند الاقتصاد
- تقرير خاص حول تفاصيل أعلي خمس تعويضات
- تقرير خاص حول الامتيازات الخاصة الممنوحة للمستخدمين
- تقرير حول إجراءات الرقابة الداخلية
- تقرير خاص حول ملاحظة تهديد محتمل على استمرار الاستقلال⁵⁸.

⁵⁸ حيث تحدد معايير التقرير و آجال ارسالها إلى الجمعية العامة و إلى الأطراف المعنية عن طريق التنظيم و هي تتجسد الاستقلالية و الضمان للرقابة الفعالة من طرف محافظي الحسابات و حماية حقوق، حيث وضع المشرع عدة ضمانات لذلك وهناك ما ورد في القانون التجاري ومنها ما ورد في القانون 08/91 المتعلق بمهمة الخبير المحاسب و محافظ الحسابات والمحاسب المعتمد .

حيث لا يجوز تعيين محافظ الحسابات من بين الأقارب و الأصهار حتى الدرجة الرابعة و لا من بين القائمين بالإدارة و أعضاء مجلس الإدارة و مجلس المديرين و كذلك مجلس المراقبة المزاولين لنشاطهم و حتى الذين انتهت وظائفهم في أجل خمس سنوات من تاريخ انتهاء مهامهم، كذلك أزواج القائمين بالإدارة و أعضاء مجلس المديرين أو مجلس المراقبة و الأشخاص الذين منحهم المؤسسة أجرة بحكم وظائفهم غير وظيفة مندوب حسابات في أجل 5 سنوات من تاريخ انتهاء وظائفهم.

لا يمكن لمندوب الحسابات أن يقوم برقابة المؤسسات يملك فيها بصفة مباشرة أو غير مباشرة مساهمات و لا يمكن له ممارسة وظيفة مستشار أجنبي أو مهمة خبير قضائي لدى مؤسسة يراقب حساباتها، أو أن يشغل منصب مأجور في مؤسسة راقبها قبل أقل من 3 سنوات بعد وكالته كذلك يجب على محافظ الحسابات ممارسة مهامه في الرقابة دون التدخل في التسيير، حيث يكون ملزم بالحفاظ على السر المهني الذي يطلع عليه بحكم ممارسة وظيفته⁵⁹.

أما فيما يخص مسؤوليته من مهنة مندوب الحسابات، فإذا ترتب عند أدائها بمهمة الرقابة أخطاء أنجرت عنها اضرار للشركة أو المؤسسة أو الغير تحملت مسؤوليتها منها:

- المسؤولية المدنية طبقا للقواعد العامة أي ما هو وارد في القانون المدني في المادة 124⁶⁰ كل فعل أي كان يرتكبه الشخص بخطئه و يسبب ضرر للغير يلزم من كان سبباً في حدوثه بالتعويض". هذا فيما يخص المسؤولية المدنية باعتبار أن القانون ألزم على كل شخص سواءا معنوي أو طبيعي عند قيامه بخطأ يلحق ضررا بالغير فإنه يتحمل مسؤولية هذا الخطأ بالتعويض فإن مندوب الحسابات يتحمل مسؤولية خطئه بالتعويض.
- كما نجد المسؤولية الجزائية التي تقضي أنه يعاقب بالحبس من سنة إلى 5 سنوات و بغرامة من 20.000 دج إلى 50.000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط، كل مندوب للحسابات يتعمد إعطاء

⁵⁹ لمزيد من التفاصيل حول مهام محافظ الحسابات راجع في ذلك: بن جميل محمد، مسؤولية محافظ الحسابات في مراقبة شركة المساهمة، مذكرة لنيل شهادة الماجيستر، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، ص، ص 47-51.

⁶⁰ أنظر المادة 124 من القانون المدني، في ضوء الممارسات القضائية و تعديلاته إلى غاية 13 ماي 2007 مدعم بالاجتهاد القضائي منشورات بيرلي، طبعة 2008، 2009.

معلومات كاذبة أو تأكيدها عن حالة الشركة أو الذي يكشف إلى وكيل الدولة عن الوقائع و الإجراءات التي علم بها.

- كذلك تطبيق أحكام القانون العقوبات المادة 612⁶¹ التي تنص حتى من يعمل بأية صفة كانت في مؤسسة أو أدلى أو شرع في الإدلاء إلى جانب أو إلى جزائريين مقيمين في بلاد أجنبية بأسرار المهنة أو المهمة أو المؤسسة التي يعمل فيها دون أن يكون محولا له ذلك يعاقب بالحبس من سنتين إلى 5 سنوات و غرامة 500 دج إلى 10.000 دج كذلك يعاقب كل من يمارس مهنة الخبير المحاسب و مهنة محافظ الحسابات بطريقة غير شرعية بغرامة من 50.000 دج إلى 2.000 دج و في حالة العود، يعاقب مرتكب هذه المخالفة بالحبس تتراوح مدته من ستة أشهر إلى سنة واحدة و بضعف الغرامة.

- حيث يعد ممارسا غير شرع لمهن ندوب الحسابات كل شخص غير مسجل في الجدول أو تم توقيف مؤقت لسجله أو شطبه من الجدول والذي يمارس أو يواصل في أدا العمليات المنصوص عليها في أحكام للقانون، كلك يعدد ممارسا غير شرعي لهذه المهنة كل من ينتحل إحدى هذه الصفات أو أي صفة أخرى ترمي إلى خلق تشابه أو خلط مع هذه الصفات.

مما سبق فإن ما يمكن القول ان هناك العديد من النقاط التي تحتاج للرؤية الجديدة بالنسبة للآليات التي تحكم المراقبة ومن اهم هذه العناصر استقلالية مندوب الحسابات والتي تعد عنصر هاما لزيادة الثقة عند الجمهور في رأيه وذلك بإعطاء مصداقية أكثر للمعلومات المالية التي تحتويها القوائم المالية للمؤسسة.

لكن برغم من ذلك تبقى مهمة مندوب الحسابات مهمة ذات فعالية في تحقيق الحكم الراشد والجيد في المؤسسات لتمتعها بالاستقلالية ووجوب الشفافية⁶².

⁶¹ القانون رقم 84-02، المؤرخ في 13 فيفري 1984، يتضمن قانون العقوبات المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية عدد

07، الصادر في 14 فيفري 1984. معدل و متمم

⁶² راجع في ذلك: المواد 22 إلى 25 من القانون 10-01، المرجع السابق.

المطلب الثاني

الرقابة الخارجية على المؤسسات العمومية الاقتصادية

دعم المشرع الجزائري بموجب القانون التوجيهي 01-04⁶³ مبدأ استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية، ومنح لهذا المبدأ أهمية أكبر بموجب القانون رقم 01-04 بالرغم من ذلك فإن طبيعة الرأسمال العمومي للمؤسسة الاقتصادية أمر لا يمكن التغاضي عنه، وهو الأمر الذي يميزها عن باقي المؤسسات الاقتصادية الخاصة مما يستدعي ضرورة إخضاعها لرقابة صارمة بهدف المحافظة على هذه الأموال واستغلالها أحسن استغلال.

عرفت الرقابة الخارجية مجموعة من التغيرات، تذبذبت أهميتها من مرحلة إلى أخرى من مراحل الإصلاحات الاقتصادية التي شهدتها المؤسسة العمومية الاقتصادية، ففي ظل النظام الاشتراكي كانت خاضعة لنفس آليات الرقابة التي يخضع لها الإدارة العمومية، باعتبارها سوى أداة لتحقيق مخططات الدولة يخضع لنفس أحكام الإدارات العمومية ونزاعاتها تخضع لنفس الجهات، هذه الأحكام عرفت نوع من التراجع في استقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية بعد تحرير هذه الأخيرة من الكثير من القيود التي فرضتها سلطات الرقبة الخارجية.

استمر هذا الوضع إلى غاية صدور الأمر رقم 01-04⁶⁴ وبدأت الرقابة الخارجية تستعيد مكانتها تدريجيا، بعد تفشي ظاهرة الفساد التي أضرت بالمؤسسات العمومية الاقتصادية، هذا الوضع دفع المشرع الجزائري إلى شسن مجموعة القوانين التي ترمي إلى محاربة هذه الظاهرة والحفاظ على الأموال العمومية، فكان من أنجع الطرق إعادة الرقابة الخارجية لمكانتها.

نحاول نحن من خلال هذا المطلب الوقوف على الرقابة الخارجية كآلية للرقبة المؤسسات العمومية الاقتصادية من خلال ما تمارسه الجهات الوصية (الفرع الأول) و ثم رقابة الجهات المختصة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

⁶³ القانون رقم 01-04، المرجع السابق.

⁶⁴ الأمر رقم 01-04، المرجع السابق.

رقابة الجهات الوصية (الأجهزة المركزية)

أصبح دور الجهات المركزية محدود في رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية، فيما يخص المؤسسات التي تكتسي نشاطها طابعا استراتيجيا أو المؤسسات التي تخضع للطابع الخاص المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي 01-283⁶⁵، والحدي عن رقابة الجهات الوصية التي تمارسها السلطات التي منحت لجهتين أساسيتين تتمثل الجهة الأولى في السلطة التنفيذية التي حولت لها الكثير من الصلاحيات، أما الجهة الثانية هي شركة مساهمات الدولة ومجلس مساهمات الدولة باعتبارها هيئتين وحيدتين على المؤسسات العمومية الاقتصادية.

أولا: رقابة السلطة التنفيذية

بما ان رئيس الجمهورية هو أعلى هرم السلطة منحة الدستور له صلاحيات واسعة لتسيير شؤون البلاد حسب ما يتمشى مع المصلحة العليا للبلاد في جميع الميادين ومنها الميدان الاقتصادي، حيث حاول المشرع استرجاع كافة الصلاحيات خاصة منها تعيين في الوظائف العليا والسامية في الدولة، وذلك من خلال الصلاحيات التي منحها له الدستور.

بما أن الرئيس هو البذي يتولى الإشراف على توجيه السياسة الوطنية خاصة منها الاقتصادية، وذلك في إطار مجلس الوزارة الذي يتولى رئاسته فله الحق في الاطلاع على البرنامج الحكومي ووضع ما يراه مناسباً فيه قب عرضه على لبرلمان إضافة إلى الحكومة ولوزارة⁶⁶.

⁶⁵ المرسوم التنفيذي رقم 01-283، المرجع السابق.

⁶⁶ لتفاصيل أكثر أنظر: المواد 77-78 من الدستور الجمهورية الجزائرية الشعبية لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 07-ديسمبر 1996، العدد 76، الصادر في 1996/12/08.

أ-1- رقابة رئاسية جمهورية

باعتبار الرئيس أعلى هيئة في السلطة التنفيذية، غالبا ما يتولى تعيين رؤساء مجالس الإدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية بواسطة مراسم رئاسية باقتراح من الحكومة ويعطي التعليمات اللازمة للحكومة لتوجيه الاقتصاد الوطني وخاصة عندما يتعلق الأمر بالمؤسسات ذات الطابع الاستراتيجي ويسهر على توفير الضمانات اللازمة لجلب المستثمرين الخواص منهم الأجانب ويتم كل هذا في إطار اجترام المبادئ العامة للستور، وباعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية، وكذا بصفته يتولى مسؤولية الدفاع الوطني.

بالتالي يقرر السياسة الخارجية للمؤسسة وبموجبها يرأس مجلس الوزراء ويعين رئيس الحكومة وينهي مهامه ويوقع المراسيم الرئاسية، كما له الحق اصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية أو عن طريق الاستفتاء، كما يبرم معاهدات دولية ويصادق عليها.

ومن أهم الصلاحيات المخولة له أنه يعين الوظائف والمهام المنصوص دستوريا، التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء، كما يعتبر رئيسا لمجلس الدولة وامين عام للحكومة وحافظ بنك الجزائر، ويعين القضاة ومسؤولو أجهزة الأمن، كما يعين سفراء الجمهورية والمبعوثين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم.

أ-2- رقابة الحكومة والوزراء⁶⁷

تعد الوزارة المكلفة بالمساهمة والإصلاحات هي الهيئة المكلفة بتوجيه ومراقبة القطاع الاقتصادي، حيث تسهر على تنفيذ برنامج الحكومة في هذا المجال وقد صدر المرسوم التنفيذي رقم 322-2000 الذي يحدد صلاحيات وزير المساهمة وتنسيق الإصلاحات ويقوم هذا الأخير باقتراح عناصر السياسة⁶⁸.

⁶⁷ للمواد من 02 إلى 14 من المرسوم التنفيذي رقم 11-16، المؤرخ في 25 جانفي 2011، يحدد صلاحيات وزير

الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار، جريدة رسمية العدد 05، الصادر في 26 جانفي 2012.

⁶⁸ المرسوم التنفيذي رقم 322-2000، المؤرخ في أكتوبر 2000، المحدد لصلاحيات وزير المساهمة وتنسيق الإصلاحات،

الجريدة الرسمية العدد 63، الصادر في 25 أكتوبر 2000.

حيث أعطى المشرع الوزير المكلف بالمساهمة والاصلاحات، صلاحيات تمكنه من ضمان السير الحسن للمؤسسات الاقتصادية، وهي السهر على الانجاز الدوري لتقارير تقييم الوضعية الاقتصادية والمالية للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، وتبليغها لأعضاء مجلس مساهمات الدولة، كما يقترح آليات وكيفيات فتح رأسمال الاجتماعي للمؤسسات العمومية الاقتصادية على الرأسمال الخاص، بالإضافة إلى قيامه بتنسيق النشاطات المرتبطة بالتحضير برامج الخوصصة، ويتولى تنفيذ استراتيجيات خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية.

كما يقوم باقتراح الآليات اللازمة لتطوير تنظيم الاقتصادي عن طريق السوق، وهناك مديرية خاصة على مستوى وزارة المساهمة وتنسيق الاصلاحات المكلفة بالضبط وتنفيذ الكيفيات التقنية لتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية ومراقبتها تسمى مديرية دراسة السياسات والمناهج والتقييم، بالإضافة إلى قسم تسيير مساهمات الدولة.

تتمثل وسائل الرقابة هنا في تقديم تقارير دورية من أجهزة تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية إلى الجهات المركزية أو إرسال لجان تحقيق متخصصة من طرف الجهات المركزية إلى المؤسسات العمومية الاقتصادية.

حيث وضع المشرع بالإضافة إلى الرقابة الداخلية ورقابة أجهزة المؤسسة، أجهزة خارجية وهي أجهزة متخصصة لرقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية المتمثلة أساسا في مجلس مساهمات الدولة والمنصوص عليها في الأمر رقم 01-04، وكذا القوانين منها المرسوم التنفيذي 01-253⁶⁹.

ثانيا: رقابة مجلس مساهمات الدولة

لضمان رقابة دائمة ومستمرة على المؤسسات العمومية الاقتصادية وجدت هيئة وصي تمارس رقابة خارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية والمتمثلة في مجلس مساهمات الدولة والذي أنشأ على أنقاض المجلس الوطني لمساهمات الدولة، تحدد تشكيله وسيره عن طريق التنظيم، يجتمع المجلس مرة واحدة

⁶⁹ المرسوم التنفيذي رقم 01-253، المؤرخ في 10 سبتمبر 2001، المتعلق بتشكيل مجلس مساهمات الدولة سيرها، الجريدة الرسمية عدد 51، الصادر في 12 سبتمبر 2001.

على الأقل كل ثلاثة أشهر أو بطلب من أحد أعضائه حيث يتولى الوزير المكلف بالمساهمات أمانة المجلس.

أما فيما يخص تشكيلة مجلس مساهمات الدولة فطبقا للأمر رقم 01-04 والذي جاء في المادة الثامنة على أنه تحدد تشكيلته عن طريق التنظيم فإنه صدر المرسوم التنفيذي 01-253 المؤرخ في 2001/09/10 المتضمن التشكيلة لمجلس مساهمات الدولة: يتشكل المجلس الموضوع تحت سلطة رئيس الحكومة الذي يتولى رئاسة من:⁷⁰

- وزير الدولة، وزير العدل.
- وزير الدولة، وزير الداخلية والجماعات المحلية.
- وزير الدولة، وزير الشؤون الخارجية.
- وزير المالية.
- وزير المساهمات وتنسيق الإصلاحات.
- وزير التجارة.
- وزير العمل والضمان الاجتماعي.
- وزير تهيئة الاقليم والبيئة.
- وزير الصناعة وإعادة الهيكلة.
- الوزير المنتدب لدى وزير المالية المكلف بالخزينة، واصلاح المالية، الوزير المعني أو الوزراء المعنيين بجدول الأعمال.

ومنه يستنتج أنه هيئة تابعة لسلطة التنفيذية، وهذا بالنظر لأهمية التي تشكلها المؤسسات العمومية الاقتصادية، وهذا ما يفسر أيضا إرادة الدولة في المحافظة على دورها في مراقبة هذه المؤسسات وحماية الأموال العمومية وضمان استقلالها أحسن استقلال.

أما صلاحيات المجلس فاعتبرها هيئة رقابية دائمة تمارس الرقابة الخارجية على المؤسسات العمومية الاقتصادية فإن لها صلاحيات ومهام محدد قانونا:

⁷⁰ المرسوم التنفيذي رقم 2000-322 المؤرخ في 25 أكتوبر 2000، المحدد لصلاحيات وزير المساهمة وتنسيق الإصلاحات، الجريدة الرسمية عدد 63، الصادر في 15 أكتوبر 2000.

- ضبط تنظيم القطاع العمومي، حيث يعفى من كل الحقو والرسوم، كل الوثائق و المستندات والعقود التي تعد في إطار عمليات إعادة تنظيم القطاع العمومي الاقتصادي التي يقرها مجلس مساهمات الدولة.

- يحافظ على المعلومة ويؤسس إجراءات كفيلة بضمان سرية هذه المعلومة، يرسل ملف التنازل أي لجنة مراقبة عملية الخوصصة يعرض على مجلس مساهمات الدولة ملف التنازل يحتوي بالخصوص على تقييم الأسعار، وكذا كيفية نقل الملكية التي تم قبولها وكذا اقتراح المشتري، كما يتولى متابعة عمليات الخوصصة لجنة يحدد تشكيلها مجلس مساهمات الدولة بموجب لائحة⁷¹.

يعد الوزير المكلف بالمساهمات تقريرا سنويا عن عمليات الخوصصة ويعرضه على المجلس المساهمات الدولة وعلى الحكومة، حيث يعرض هذا التقرير على مجلس الوزراء موضوع عرض أمام الهيئة التشريعية كما له الصلاحية في اخضاع المؤسسات العمومية للشكل الخاص المنصوص عليه في المرسوم التنفيذي 01-283 حيث يتخذ مجلس مساهمات الدولة بموجب اللائحة قرار اخضاع مؤسسة عمومية اقتصادية ما للشكل الخاص المحدد في المرسوم 01-283، غير أن أحكامه لا تخص المؤسسات العمومية الاقتصادية المكلفة بتسيير مساهمات الدولة.

الفرع الثاني

رقابة المحاسبة العامة

أنشئ مجلس المحاسبة بموجب الدستور 1976⁷² وتتمثل مهمته في الرقابة اللاحقة لأموال الدولة والجماعات الاقليمية والمرافق العمومية، حيث تم تأسيسه لأول مرة بموجب القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980 والذي جاء تطبيقا للمادة 1902 من دستور 1976، والذي قضى بإنشاء مجلس محاسبة كهيئة عليا لرقابة المالية، ليظهر بذلك في الجزائر ولأول مرة بشكل جديد في ممارسة لرقابة

⁷¹ المرسوم التنفيذي رقم 03-49 المؤرخ في 01 فيفري 2003، يحدد صلاحيات وزير المساهمة وترقية الاستثمار، الجريدة الرسمية عدد 07، الصادرة في 02 فيفري 2003.

⁷² دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية العدد 94، الصادرة في 24 نوفمبر 1976.

المالية على نشاط الهيئات العمومية والمتمثل في الرقابة المالية ذات الطبيعة القضائية، والتي تختلف عن الأشكال لأخرى من الرقابة المالية التي عرفها القانون الجزائري والتي كانت موجودة قبل هذه الفترة⁷³.

المادة 190 من القانون 08-01 تعدل الفقرة الأولى من المادة 19 من الدستور كما يلي: مؤسس مجلس المحاسبة المكلف بمراقبة مالية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها حيث جاء هذا التعديل بأن جعل رقابة مجلس المراقبة رقابة عامة وشاملة لمالية الحزب والجماعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية.

⁷³ القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مار 1980، يحدد صلاحيات مجلس المحاسبة، وطرق تنظيمه وتسييره في ال
الجريدة الرسمية عد 10، الصادر في 04 ارس 1980.

أما فيما يخص تعريف المجلس فيوصف مجلس المحاسبة بأنه أعلى وأقدم مؤسسة تتولى مهمة الرقابة على أموال الدولة، وقد عرفته المادة الثانية من الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المعدل والمتمم والمتعلق بمجلس المنافسة بالقول: " مجلس المحاسبة للمؤسسة العليا للرقابة البعيدة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية.

أولاً: أهداف المحاسبة⁸²

على اثر زيادة الأعوان الاقتصاديين المشتكين من الأفعال والممارسات المخالفة للقانون على غرار الرشوة والغش في مجال التشريع المتعلق بصرف وغيره، والتي تعيق المؤسسات التي نشط ي ظل احترام التشريع، إضافة إلى تعرض المال العام لهذه الممارسات الغير المشروعة أخذ المشع في وضع ترسانة تشريعية حقيقية منبثقة عن التعليمات الرئاسية رم 03 الصادر في ديسمبر 2009 والمتعلقة بالوقاية من الفساد قمعه.

هذه الإجراءات التي سمحت بمراجعة القانون المتعلق بمجلس المحاسبة وذلك بتوزيع اختصاص هذه الهيئة إلى مؤسسات العمومية اقتصادي لتتعدى بذلك من مجرد المراقبة البسيطة للحسابات حسن سيرها، بحيث تم توسيع اختصاصاتها لتشمل رقابة أي هيئة عمومية مهما كان وضعها القانوني، مادمت هي الهيئات تسيير أموالا عمومية أو تملكها، وكذا تحديد تبعيات التوصيات التي يوجهها المجلس لمسييري هذه الهيئات.

وتتمحور اختصاصات مجلس المحاسبة أساسا، حول منع التلاعب بالمال العام من خلال السعي إلى تشجيع الهيئات الخاضعة لرقابته على استعماله بشكل عقلاني، ومنعها من الاسراف في انفاقها في غير الأوجه المخصصة لها قانونا، ويتولى بذلك اعداد تقرير سنوي يرفعه إلى رئيس الجمهورية⁸³.

⁸² المواد 06-07 من المرسوم التنفيذي رقم 01-283، المرجع السابق.

⁸³ المرسوم التنفيذي 08-100 المؤرخ في 25 مارس 2008 تحدد صلاحيات وزير الصناعة و ترقية الاستثمارات، الجريدة الرسمية عدد 17، الصادرة في 30 مارس 2008.

ثالثاً: استعمال المحاسبة العامة في مراقبة التسيير

بما أن مجلس المحاسبة يعتبر الهيئة العليا للرقابة البعدية أو الخارجية عن المؤسسات العمومية الاقتصادية، لهذا فمن مهامه التدقيق في شروط استعمال الهيئات للموارد و الوسائل والأموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصه، رقابة حسن استعمال الموارد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية، و تقييم نوعية تسييرها من حيث الفعالية و الأداء والاقتصاد.

كما يقوم بتقييم التسيير ويتأكد من مطابقة العمليات المالية و المحاسبية لهذه الهيئات مع القوانين والتنظيمات الجاري العمل بها، كما تقوم بمراقبة تسيير الشركات و المؤسسات والهيئات التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الشركات أو الهيئات العمومية بصفة مشتركة أو فردية مساهمة بأغلبية رأسمال سلطة قرار مهيمنة، مع تشجيع الاستعمال الناجح والفعال للموارد والوسائل المادية والأموال العامة وكيفية إعادة ترحيلها إلى انفاقها، مع إجبارية تقديم الحسابات وتطوير النزاهة والشفافية في تسيير الأموال العمومية، كما يكون أيضا مراقبة الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزء من رأسمال⁸⁴.

الفرع الثالث**المفتشية العامة للمالية**

نجد في مجال الرقابة أن الوزارة المالية دورها البارز، حيث أنها تسهر على رعاية و رقابة مالية الدولة و على رأسها نجد والمالية الذي خول له العديد من الصلاحيات الرقابية بموجب مراسم منها 55/95 بالإضافة إلى أنه تم تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 55/95 و في هذا الصدد نجد ان مجال الرقابة على المؤسسات الحكومية الاقتصادية لا يخلو من رقابة المفتشية العامة للمالية و مفتشية مصالح المحاسبة في إطار وزارة المالية حيث جاء تنقيتها في الأمر رقم

⁸⁴ المرسوم التنفيذي رقم 01-354، المؤرخ في 10 نوفمبر 2001، و المتضمن تحديد تشكيلة لجنة مراقبة عمليات الخصخصة، و صلاحياتها و كيفية تنظيمها و تسييرها، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 12 نوفمبر 2001.

01/08 المتمم للأمر رقم 04/01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خصوصتها الذي صادق عليه مجلس الأمة، أن هذا الأمر يمكن رئيس الجمعية العامة في المؤسسات العمومية من طلب تدخل المفتشية العامة للمالية في حال ملاحظة أي تجاوزات⁸⁵.

كما يهدف هذا النص إلى تقنين الرقابة الخارجية التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية بناء على طلب السلطات المؤهلة من أجل مراقبة تسييرها و مسك الحسابات الخاصة بهذه المؤسسات.

حيث تعتبر المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية على كل الهيئات و المؤسسات العمومية التابعة للدولة و هي خاضعة لسلطة وزير المالية و قد تم استحداثها لأول مرة بموجب المرسوم رقم 53/80 غير أنه بالإضافة الى الاحكام المنصوص عليها في القانون التجاري فإن المفتشية العامة للمالية تقوم برقابة و التدقيق تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، بناء على طلب من السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة، والمساهمة حسب الشروط والكيفيات التي يحددها القانون.

غير أن المؤسسات العمومية الاقتصادية المتعلقة بمشاريع بمساهمة من الميزانية، وتخضع للرقابة الخارجية من المفتشية العامة للمالية حسب الكيفيات المنصوص عليها بالنسبة للمؤسسات و الإدارات العمومية.

كذلك تمارس الرقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي و المحاسبي لمصالح الدولة والجمعات الإقليمية و كذا الهيئات و الاجهزة و المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية وتمارس رقابتها كذلك على: المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري، هيئات الضمان الاجتماعي و الثقافي التابعة للنظام العام و الإجباري، و كذا كل الهيئات التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية، و كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني⁸⁶.

⁸⁵ المواد 03-04 من المرسوم التنفيذي رقم 11-18 المؤرخ في 25 جانفي 2011، المتضمن تنظيم المفتشية العامة في وزارة الصناعة و المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و ترقية الإستثمار و سيرها، الجريدة الرسمية العدد 05 الصادرة في 26 جانفي 2011.

⁸⁶ المرسوم التنفيذي رقم 13/118 المؤرخ في 03 أفريل 2013 المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي رقم 11-17 المؤرخ في 25 جانفي 2011.

كذلك يمكن لها ممارسة الرقابة على كل شخص معنوي آخر يستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية بصفة تساهمية أو في شكل إعانة أو قرض أو تنسيق أو ضمان، لذا ما يستخلص أن المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية دائمة على الهيئات والمؤسسات التابعة للدولة.

حيث أن المفتشية العامة للمالية يسهر و يعمل على حسن سير تنفيذ عمليات الرقابة والدراسات و كذا تسيير المستخدمين و الوسائل و يمارس السلطة السليمة على جميع الموظفين الخاضعين لسلطته، كما يسهر على تنفيذ عمليات الرقابة و التدقيق و التقييم و الخبرة المنوطة بالهيكل المركزية و الجهوية، كما يضمن إدارة و تسيير المستخدمين و الوسائل بالمفتشية العامة للمالية.

حيث أنه توكل مهام الرقابة و التدقيق و التقييم و الخبرة المنوطة بالمفتشية العامة للمالية لأربعة مراقبين عاملين للمالية، موضوعين تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية⁸⁷.

فإنه و مما تقدم يتم اقتراح المراقبين العاميين للمالية، و مديري البعثات و المكلفين بالتفتيش من بين لإطارات المفتشية العامة للمالية، و إطارات الإدارات و المؤسسات العمومية الذين لديهم خبرة كبيرة في مجال الرقابة و التدقيق و كذا في مجالات أخرى تستجيب لاحتياجات المفتشية العامة للمالية.

أما فيما يتعلق بالمفتش المكلف بقطاع تدخل اقليمي فيتولى مراقبة مصالح و جماعات وهيئات خاضعة لرقابة المفتشية العامة للمالية في حدود اقليمية، و يتولى كل مفتش مهمة إعداد و تقرير سنوي عن نشاط قطاعه و يتم إرساله إلى المفتشية العامة إلى رئيسها.

⁸⁷ المادة الثامنة من القانون رقم 01-04، المرجع السابق.

حسب النص الثاني من المرسوم التنفيذي رقم 274/08 الذي يحدد الاختصاص الاقليمي للمفتشية الجهوية بقرار من الوزير المكلف بالمالية، كما يمكن تعبئة الوحدات العملية للمفتشيات الجهوية للقيام بمهام خارج الدوائر الاقليمية للمفتشيات الجهوية التابعة لها، حيث يدير المفتشية الجهوية مفتش جهوية له منصب لوظيفة عليا يستند في تصنيفها و تحديد راتبها إلى وظيفة مدير بإدارة مركزية ، بالإضافة إلى ممارسة السلطة السليمة على المستخدمين التابعين للمفتشية .

كما أنها الهيئة الرقابية الدائمة و التي تمارس نشاط الرقابة على التسيير المالي و المحاسبي لمصالح الدولة و الهيئات الاقليمية و كذا الهيئات و الأجهزة و المؤسسات الخاضعة للقواعد المحاسبية العمومية فإن لها صلاحيات و اختصاصات جاءت المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 و الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية من خلال دراسة اختصاصات المفتشية العامة سيتم التطرق إلى مجالات عملها ثم إجراءات التدخل التي تقوم بها في العمل الرقابي⁸⁸، تعمل المفتشية العامة للمالية على رقابة مجالات التسيير المحاسبي و المالي لمصالح الدولة كما يخضع لرقابة المفتشية العامة للمالية المؤسسات العمومية و الصناعة والتجارة و كذا الاقتصادية يمكن ان تقدم تدخلات المفتشية العامة للمالية على ما يأتي:

- تقييم أداءات أنظمة الميزانية، بالإضافة للتقييم الاقتصادي المالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي .
- التدقيق أو الدراسات، التدقيقات أو الخبرات ذات الطابع الاقتصادي والمالي والمحاسبي.
- تقييم شروط تسيير استغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الاعتبارية، مهما كان نظامها يمكن أيضا للمفتشية العامة للمالية أن تقوم بتقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية وكذا النتائج المتعلقة بها وهذه الصفة تكلف خصوصا بمايلي:
- القيام بالدراسات والتحليل المالية والاقتصادية من أجل تقدير فاعليه الإدارة وتسيير موارد الالية والمسائل العمومية الأخرى.
- إجراء دراسات مقارنة وتطويرية لمجموعة أو ما بين قطاعات.

⁸⁸ لامعة بوسيف، المرجع السابق، ص 54.

- تقيم تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية وكذلك المتعلقة بالتنظيم الهيكلي، وذلك من ناحية تناسقها وتكيفها مع الأهداف المحددة.

تنتهي مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف المحددة والوقوف على نقائص التسيير وعوائقه وتحليل ذلك بما أن المفتشية العامة للمالية تمارس رقابتها على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبية العمومية.

كما تم ذكره في المادة 02 من هذا الرسوم 08-272 فإن تدخلها ي مهام الرقابة أو التحقيق أو التقييم أو الخبرة هي تقوم حسب الحالة، فإنها تكلف خصوصا بالمهام الأتية⁸⁹:

- سير الرقابة الداخلية وفعالية هياكل التحقيق الداخلي.
- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي وصفة المحاسبات وصدقها وانتظامها.
- النظر لمستوى لإجازات مقارنة مع الأهداف.
- تسيير اعتمادات الميزانية و استعمال الوسائل التسيير و كذا شروط منح و استعمال المساعدات و الإعانات التي تقدمها الدولة و الجمعات الإقليمية و الهيئات و المؤسسات، مع تطبيق النفقات المسددة مع الاهداف المتبعة بطلب من الهيئة العمومية، لتقوم المفتشية بالتنفيذ ما تم ذكره سابقا عليها القيام بما يلي⁹⁰:
- رقابة تسيير الصناديق و فحص الأموال و القيم و السندات و الموجودات من أي نوع والتي يوزعها المسيرين أو المحاسبين
- التحصل علة كل مستند أو وثيقة تبريرية ضرورية لفحوصهم بما في ذلك التقارير التي تعدها أي هيئة رقابية أو أية خبرة خارجية.
- تقديم طلبات شفوية او كتابية للمعلومات.
- القيام في الأماكن باي بحث او إجراء أي تحقيق بغرض رقابة تصرفات و العمليات المسجلة في الحسابات .

⁸⁹ لامعة بوسيف، المرجع السابق، ص 55.

⁹⁰ أنظر أو راجع المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 11-18، المرجع السابق.

- القيام في عين المكان بأي فحص بغرض التيقن من صحة و تمام التقيد المحاسبي لأعمال التسيير ذات التأثير المالي عند الاقتضاء تتم معاينة حقيقية للخدمة المنجزة.

و بهذا تمارس المفتشية العامة للمالية للقيام بمراجعة جميع المعلومات التي أجراها المحاسبون العموميون و محاسبي الهيئات غير أنه لا يمكن مراجعة الحسابات التي تمت تصفيتها نهائيا طبقا للأحكام التشريعية و التنظيمي المعمول بها.

كما تؤهل المفتشية العامة للمالية للقيام الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية و ذلك بتدخلات بناء على طلب الهيئات و السلطات المؤهلة قانونا و هذا ما أكده المرسوم التنفيذي 79/92 الذي يؤهل المفتشية للتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

عند معاينة قصور او ضرر جسيم خلال المهمة تعلم المفتشية العامة للمالية فورا للسلطة السليمة أو الوصية حتى تتخذ في التدابير اللازمة لحماية مصالح المؤسسة و الهيئة الرقابية.

في إطار تنفيذ صلاحيتها يمكن للمفتشية العامة للمالية و تحت رقابتها و مسؤوليتها ان تشترك في أعمالها أعوان مؤهلين في قطاع المؤسسات و الإدارات العمومية بعد موافقة السلطة السليمة التابعين لها.

بحيث يمكن لهؤلاء الأعوان المؤهلين الذين تشركهم المفتشية العامة للمالية⁹¹.

كذلك يمكنها أيضا استشارة مختصين أو خبران بإمكانهم أن يساعدها في أعمالها أو يوضحونها لها كما تقوم المفتشية العامة للمالية برقابة موسعة و بتفتيش مصالح الإدارات والهيئات الموضوعة تحت سلطة أو وصاية الوزير المكلف بالمالية، و كذا بتقدير نشاط و فعالية المصالح الرقابية التابعة له. بالإضافة إلى انها تنسق نشاطها مع نشاطات المفتشية العامة للدوائر الوزارية بغية التكامل في قيادة برامج التدخل المواكبة لهذه الهيئات الرقابية.

⁹¹ المرسوم التنفيذي رقم 09-96 ، المؤرخ في 22 فيفري 2009، تحدد شروط و كفايات رقابة و تدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية العدد 14، الصادر في 04 مارس 2009.

ما هو معمول به أنه خلال الشهر الأول من كل سنة يقوم وزير المالية بتحديد برنامج عمل المفتشية العامة للمالية خلال السنة مع الأخذ بعين الاعتبار طلبات المراقبة التي يتقدم بها أعضاء الحكومة ومجلس المحاسبة.

كذلك تحدد عمليات الرقابة المفتشية العامة للمالية في برنامج سنوي يعرض على الوزير المكلف المالية خلال الشهرين الأوليين من السنة، بحيث تم تحديد هذا البرنامج حسب الأهداف المحددة تبعا لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات والمؤسسات الوصية، كذلك يمكن القيام بعمليات الرقابة خارج البرنامج يطلب من نفس السلطات الآن ذكرت أنفا، ومن الملاحظ أن تدخلات المفتشية العامة للمالية التي تتم في عين المكان على الوثائق تميز بمبدأ المفاجئة، أو تكون مهمات الدراسات أو التقديمات أو الخبرات موضوع تبليغ مسبق.⁹²

وتقوم بإنجاز الأشغال التحضيرية المرتبطة بتدخلات مستغلة كل المعطيات الاقتصادية والمالية والتقنية للممارسة عملها الرقابي كما لها المبادرة باي اقتراحات أو آراء تخص إجراءات أو تقنيات يتطلب استخدامه في مجال الفعالية والنجاعة، لإتمام مهام الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية على مستوى المصالح أو الهيئات المعنية بصفة مباشرة أو غير مباشرة بالتدخل، للضمان شروط العمل الضرورية، بالإضافة إلا أنه يحق لهذه الوحدات الدخول إلى كل المحلات التي تستعملها أو تستغلها الصادات والمصالح والهيئات المراقبة⁹³.

حيث يبلغ مسير المؤسسة أو الهيئة المراقبة و كذا وصايته بالتقرير الأساسي، حيث لا يصبح هذا التقرير نهائيا إلا بعد تأكيد و تثبيت المعايينات التي يتضمنها، و ذلك عند نهاية الإجراء التناقضي و يرسل التقرير المعد على اثرى مهمة أمرت بها سلطة مؤهلة إلى هذه السلطة دون سواها.

⁹² القانون 08-12 المؤرخ في 31 ديسمبر 2008، يتضمن قانون المالية، الجريدة الرسمية العدد 74، الصادر في 31 ديسمبر 2008.

⁹³ المواد من 02 إلى 07 من المرسوم التنفيذي رقم 09-96، المؤرخ في 22 فيفري 2009، يحدد شروط وكيفية رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية العدد 14، الصادرة في 04 مارس 2009.

للتمكن من تنفيذ الإجراء التناقضي يجب على مسيري المصالح و الهيئات المرسله إليها التقارير لأن تجيب لزوما في أجل أقصاه شهرين على المعاینات و الملاحظات التي تحتويها هذه التقارير و عليهم أيضا أن يعلموا بالتدابير المتخذة المتعلقة بالوقائع المدونة في هذه التقرير⁹⁴ يمكن تمديد هذا الأجل استثنائيا بهرين من طرف رئيس المفتشية العامة للمالية مع موافقة الوزير المكلف بالمالية.

عند انقضاء أجل الاستحقاق المحدد في الفترة الأولى تصبح التقارير الاساسية التي لم يرد عليها نهائية، حيث يترتب على جواب السير على التقرير الأساسي إعداد تقرير تلخيصي يختم الإجراء التناقضي و يعرض هذا التقرير نسبة المراقبة بين المعينات المدونة و التقرير الأساسي وجواب كيان المراقب.

حيث أن التقرير التلخيصي يبلغ مرفقا بجواب المسير للسلطة السلمية أو للوصية للكيان المراقب دون سواه، حيث تعمل السلطة الوصية للمفتشية العامة للمالية بالتدابير التي أثارها التقرير المبلغ لها.

و في الأخير تعد المفتشية العامة للمالية تقويما سنويا يتضمن حصيلة نشاطها و ملخص معاینتها و الأجوبة المتعلقة بها. و كذا الاقتراحات ذات الأهمية العامة التي اقمتها من ذلك، خصوصا بغرض تكييف أو تحسين التشريع و التنظيم الذين يحكمان النشاطات الخاضعة لرقابة ويسلم التقرير السنوي إلى الوزير المكلف بالمالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد بخصوصها، علاوة على التقرير السنوي تعد المفتشية العامة للمالية في نفس الآجال تقريرا يرمي إلى السلطات المؤهلة يتعلق بالاستجابة التي لقيتها المعاینات و التوصيات⁹⁵.

⁹⁴ عيسى محمد الغزالي، سياسات التنظيم و المنافسة، سلسلة جسر التنمية، الكويت، العدد الثامن و العشرون، أبريل 2004، ص ص 03-04.

⁹⁵ القانون 08-12، المرجع السابق.

و مما سبق نستخلص كتقدير العمل المفتشية العامة للمالية مجال الرقابة باعتبارها هيئة رقابية ذات دور بالغ الأهمية و لا يمكن الاستغناء عن المهام التي تؤيدها في مجال المراقبة و التقويم الإقتصادي و كذا الدراسات و التحاليل و كواقع ملموس على هذه الرقابة على مستوى المؤسسات التابعة للقطاع الإقتصادي خلال السنتين الماضيتين، سجلت المفتشية العامة للمالية 36 عملية إفتتاح أشغال الحسابات الخامسة، أكدت وزارة المالية.

جاء التدخل من الحكومة ورئيس المفتشية للإطارات ومفتشي المفتشية العامة للمالية بحضور الأعضاء المهنية في القطاع الإقتصاديين حيث سجلت المفتشية العامة للمالية من خلال تدخلها إعداد 177 من التدخلات الأخرى المفتشية والمتعلقة بالمفتشية ب 128 بنوعية أفضل بكثير من التقارير التي اعتمدت في السابق أيضا قامت مصالح تقرير عملية رقابة سمحت بإعداد 154 تقريرا وكذا تمارس المفتشية حق مراجعة جميع العمليات التي أجراها المحاسبون العموميون و محاسبو العمليات الهيئات المذكورة غير أنها يمكن مراجعة للحسابات التي تمت تصفيته نهائيا طبقا لأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

حيث تخلص هي المشرع الجزائرية وضع عدة ميكانزمات للرقابة على المؤسسة العمومية الإقتصادية إضافة إلى تلك الطبقة داخل المؤسسة محاولة المشرع حماية المصالح العمومية الأموال العمومية في الضياع، أدرج هيئات للرقابة الخارجية بالاعتبار ان المؤسسة العمومية تتميز بالاستقلالية و تدعيما لمبدأ المتاجرة، و لكونها تقوم على رؤوس أموال عمومية فغنه يوجب المحافظة على هذه الاموال و مراقبتها و تسييرها في أحسن السبل و الاستغلال⁹⁶.

⁹⁶ القانون رقم 08-12، المرجع السابق.

المبحث الثاني

سلطات الضبط المستقلة ودورها الرقابي على المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي

فكرة الضبط حديثة في القانون الجزائري، ظهرت نتيجة التحولات الاقتصادية التي اتخذتها السلطة العامة في منتصف ثمانينات القرن الماضي حيث عرف الاقتصاد الجزائري في أواخر الثمانينات في القرن الماضي عدة تعقيدات بسبب تدهور أسعار البترول⁹⁷ أمام أزمة متعددة الجوانب تحتم الأمر على السلطات العامة خوض غمار لإصلاحات الاقتصادية للمرور إلى اقتصاد السوق الذي ترتبط نتائجه مع الاقتاد المالي.

فبينت هذه الأزمة بصف نهائية عدم نجاعة الاقتصاد الموجه المعتمد آنذاك وظهرت حتمية الإصلاحات: المرور من الدلة الرفاهية إلى الدولة الضابطة عن طريق عملية إزالة التنظيم التي بموجبها تكتفي الدولة بإعداد قواعد عامة دون التدخل في تسير الاقتصاد عن طريق قواعد كثيرة منها استقبال النظام الليبيرالي بتكريمها مبدأ حرية التجارة والصناعة

هذا التكريس واضح في المادة 37 من دستور 1996 والتي تنص على أن: " حرية التجارة ولصناعة مضمونة وتمارس في إطار القانون" ونجد كذلك إزالة التنظيم المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي حيث أصبحت مكان لإعداد قواعد قانونية تحكم نشاطهم وذلك عن طريق التفاوض فبصدور القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، أخضع المشرع هذه الأخيرة للقانون المدني والتجاري، وبذلك أصبحت تتمتع بالحرية في التعاقد.

⁹⁷ بري نور الدين، محاضرات في القانون الضبط الإداري، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016.

المطلب الأول

التجربة الجزائرية و إنشاء السلطات

هي تجربة حديثة بالنماذج الرائدة في هذا المجال إذ تأخر إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر إلى غاية 1990 أين أنشأ المشرع أول سلطة إدارية مستقلة وهي المجلس الأعلى للإعلام ، ويمكن تفسير هذا التأخر من جهتين⁹⁸.

من جهة نظرا لحدثة الدولة الجزائرية وطول مسار بناء الدولة وهيكلها الإدارية، ومن جهة أخرى بطبيعة المشروع الاجتماعي، الاقتصادية والسياسية لذي كرسه كل دستوري 63-76 من إقرار لنظام الحزب الواحد وطبيعة وحجم الدور الاقتصادي للدولة وعليه فإن دستور 1989⁹⁹ إقراره للتعددية الحزبية ومبدأ الفصل بين السلطات والتوجه الاقتصادي الليبرالي.

يكون قد فتح الباب واسعا لإنشاء وبروز هذه السلطات وهو ما دعمه دستور 1996 بإقراره لمبدئي حياد الإدارة وحرية الصناعة والتجارة وهما مبدأين يشكان الإطار الدستوري العام الذي طبع إنشاء وتطور السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا فإن المشرع الجزائري عمد إلى إنشاء عدد معتبر من هذه السلطات حيث يمكن التمييز بين مرحلتين.

⁹⁸ بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة لجزائر، 2007، ص 14.

⁹⁹ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فيفري 1989، الجريدة الرسمية العدد 09، الصادرة في 1 مارس 1989.

الفرع الأول

إنشاء السلطات

- و تمتد من 1990 إلى 2000 أين لم ينشئ المشرع إلا خمس سلطات و هي:
- أ - مجلس النقد و القرض سنة 1990.
- ب - اللجنة المصرفية سنة 1990.
- ج - لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البرصة سنة 1993.
- د - مجلس المنافسة 1995.
- هـ - وسيط الجمهورية سنة 1996.

الفرع الثاني

تنظيم و ضبط السلطات¹⁰⁰

- و تمتد من 2000 إلى 2004 أين تسارع إنشاء هذه السلطات حيث تم إنشاء (9) سلطات في ظرف 16 سنوات إضافة إلى تعديل معظم النصوص القانونية المتعلقة بالسلطات المنشأة في المرحلة الأولى:
- أ - سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية سنة 2000.
- ب - الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمنة والوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية سنة 2001. "101"
- ج - لجنة الضبط الغاز و الكهرباء سنة 2002.
- د - سلطة ضبط النقل سنة 2000.
- هـ - سلطة ضبط المحروقات و الوكالة الوطنية للتثمين الموارد المحروقات سنة 2005.
- و - سلطة ضبط المياه 2005.
- ي - الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته 2006.

¹⁰⁰ بوجميلة وليد، المرجع السابق، ص 18.

إضافة إلى هذه السلطات، أنشأ المشرع في المجال المالي سلطتي ضبط غير أنهما موضوعين تحت رقابة وزير المالية يتعلق الأمر بكل من:

- سلطة ضبط سوق التبغ و المواد التبغية¹⁰¹.

- لجنة رقابة التأمينات

كما شاهد قطاع النقل الجوي إنشاء سلطة مكلفة بالطيران المدني سنة 1998 دون تحديد طبيعتها القانونية، غير أن المشرع تدخل سنة 2003 بتحويل اختصاصاتها إلى الوزير المكلف بالطيران المدني.

إن هذا التراجع بالنسبة للقطاعين يكرس رغبة الدولة عن طريق دوائرها الوزارية في التواجد عبر هذه القطاعات من خلال عدم تحويل صلاحيات الرقابة و الضبط لصالح هيئات مستقلة. إن ما يمكن ملاحظته بالنسبة لهذه السلطات في القانون الجزائري هو انحصار مفهوم المشرع لها في سلطة الضبط الاقتصادي، و غياب تلك المكلفة بمحاربة البيروقراطية و حماية الحريات العامة، خاصة بعد إلغاء من المجلس الأعلى للإعلام، و وسيط الجمهورية.

المطلب الثاني

الاختصاصات الرقابية للسلطات الضبط

المستقلة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي

نظرا لتعدد وظائف الهيئات حيث نجدها إما تنظيمية أو استشارية أو قمعية فإن فكرة الضبط الاقتصادي وحدها الكافية لإستعاب هذه الوظائف و هي المهمة التي بموجبها يقام التوازن بين حقوق و التزامات كل طرف في السوق و هذا التجمع في المهام يسمح للهيئة

¹⁰¹ حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة و اشكالية الاستقلالية، الملتقى الوطني الاول حول سلطات الضبط الاقتصادي في المجال الاقتصادي و المالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2007، ص 02.

الإدارية المستقلة بمراقبة كل القطاع المكلفة بضبطه، و لهذا منح القانون لهذه الهيئات اختصاصات متنوعة، كما سبق أن ذكرنا هذه الوظائف سابقاً¹⁰².

الفرع الأول

رقابة التدخل إلى السوق

تتدخل سلطات الضبط بصفة مسبقة و يأخذ تدخلها الرقابي المسبق هذا شكل قرارات فردية تتضمن رفض و اعتمادات تسمح للمتعاملين بالدخول في التسوق بناء على معايير انقفاء تنافسية و شكل تفويض صلاحية الترخيص للنشاط في السوق لصالح سلطات ضبط مستقلة عاملاً ضامناً في التحرير الاقتصادي و هو يهدف إلى تشجيع المتعاملين و تهمين شروط الاستثمار و النمو. يعتبر هذا الاختصاص مزاوية للقانون الإداري امتياز للسلطة العامة اعترف بها المشرع لهذه السلطات قصد تأطير مبدأ حرية الصناعة و التجارة المكرس دستورياً، و ذلك بإخضاع ممارسة بعض الأنشطة لنظام الرخصة ، الاعتماد أو مجرد التصريح و هي كلها أشكال تسير باتجاه ترقية و تسجيل الاستثمار.

الفرع الثاني

الرقابة التنظيمية

تتمتع بعض السلطات الإدارية بالاختصاص التنظيمي لكن البعض الآخر لم يمنح لها هذا الاختصاص في هذا الشأن، فالهيئات الإدارية المستقلة المكلفة بضبط السوق تتمتع بسلطة سن قواعد عامة و مجردة غير موجهة إلى شخص محدد و تنشأ هذه القواعد التزامات على عاتق الأعوان الاقتصادية، كما تمنح له حقوق.

¹⁰² بري نور الدين، المرجع السابق، ص 26.

لكن نقل هذا الاختصاص إلى هذه الهيئات ليس مطلقاً، واتباع أحكام المادة 121 تشكل عائقاً للمشرع بأن يمنح اختصاص تنظيمي للسلطة الإدارية المستقلة و ذلك بوضعه شرطين أساسيين و هما:¹⁰³

- يجب أن يكون اختصاص تنظيمي تطبيقي للقوانين و ليس اختصاص تنظيمي مستقل، ويجب أن يمارس هذا الاختصاص في إطار القانون.
 - يجب أن يخص حالات محددة فقط (في موضعها و في تنظيمها).
- إذ يعتبر هذا الاختصاص مقيد و مخصص.
- فالتساؤل يبقى مطروح في غياب اجتهاد دستوري، فالدستور لم يخول أي اختصاص تنظيمي لغير الوزير الأول، خاصة إذا علمنا أنظمة مجلس النقد والقرض مثلاً لا يخضع لعملية التصديق من طرف الوزير.

الفرع الثالث

الرقابة التنافسية

تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بسلطات واسعة تجعلها تبتعد عن الهيئات الاستشارية، وتتمثل مهامها في ضبط القطاع الاقتصادي وبفضل استقلاليتها الحياد طالما أن الدولة تتدخل في المجال الاقتصادي كعون، فلا يتصور أن تكون خصماً وحكماً في نفس الوقت، وبالتالي هي عبارة عن عملية فض النزاعات والتحكيم المخولة لبعض السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمال.

كذلك في حالة التحكيم فإنها تقوم بذلك كمحكم وبالتالي فهي سلطة يباشرها ضابط قطاع من تلقاء نفسه وذلك لتنظيم دخول المتعاملين المتنافسين إلى السوق، إلى جانب ذلك فإن

¹⁰³أنظر المادة 21 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2013، المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية العدد 43، الصادر في 20 جويلية 2003.

التحكيم في ضبط الاقتصاد يقام بإدخال قواعد قانونية منتجة من العدم أو من فروع قانونية قريبة من قانون الضبط، فالهيئات الادارية المستقلة تتصدى مباشرة لكل خرق لقواعد القطاع المراد ضبطه بوسطة توقيع العقوبات فتمح بعودة التوازن.

فظاهرة إزالة التجريم هي تقنية تخدم الضبط الاقتصادي وتسمح بتأقلم سلطة التحكيم وفض النزاعات، إن هذه الهيئات تعتبر على استحقاقها القضاء في مجال الرقابة على الأعمال الاقتصادية وتكريس فكرة القضاء الاقتصادي¹⁰⁴.

الفرع الرابع

الرقابة القضائية

تظهر الرقاب القضائية¹⁰⁵ جوهرية ومهمة على كل الأعمال السلطات الإدارية المستقلة، وذلك لعدم خضوعها لأية رابة رئاسية ووصاية إدارية ولضرورة اخضاعها للقانون أي للرقابة التي تتميز بها الدولة، وبالتالي فان معظم النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة تمنح اختصاص النظر في قراراتها الإدارية ، لكن استثناءا تخضع بعض قرارات مجلس المنافسة للقضاء العادي. فالهيئات الضبطية هي هيئات شبه قضائية تفصل في النزاعات وتعاقب الأعوان الاقتصاديين، فالاختصاصات القضائية الممنوحة للهيئات الضبطية المستقلة هي اختصاصات استثنائية ومحدودة بالنصوص التشريعية، فإذا لم يمنح لها النص الاختصاص فالاختصاص إذن يرجع للقاضي. أما فيما يخص الحل المناسب في ضل غياب نص قانوني واضح فالمتعامل أن يقوم بطعنين الأول أمام مجلس الدولة والثاني لإصلاح الأضرار والتعويض أمام المحكمة الإدارية في الجزائر العاصمة التي يمكن لها ارسال هذا الطلب الفرعي أمام مجلس الدلة.

¹⁰⁴ كما أشرنا سابقا، فإن معظم لكتاب يربطون فكرة الضبط بظهور السلطات الضبط المستقلة، هذه الفكرة التي تستدعي هيئات جديدة، راجع في ذلك:

HAMROUCHE (N), le droit Algérien entre mimétisme et créativité, thèse de doctorat e droit, Université de NICE SOPHIA, Antipolis, 1990, p 187.

¹⁰⁵ الأمر رقم 03-03، المرجع السابق.

أما فيما يخص رقابة القاضي العادي فإنها تعتبر استثناء على القاعدة العامة، حيث ينص القانون على اختصاص مجلس قضاء الجزائر العاصمة في المواد التجارية، كما تنص المادة 1/63 من الأمر 03/03 على أنه: " تكون قرارات مجلس المنافسة قابلة لطعن أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد بالتجارية ، الأطراف المعنية او من الوزير المكلف بالتجارة، وذلك في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا ابتداء من تاريخ استلام القرار .

أما فيما يخص نطاق رقابة القاضي على القرارات المجلس فيملك سلطة إلغاء قرارات المجلس أو سحبها أو، إبطالها لكونها غير شرعية، ومن جهة أخرى يراقب الشرعية الداخلية لقرارات المجلس المطعون فيها أمامها ويراقب أيضا إن كيف المجلس الوقائع تكييفها صحيحا وإن لم يرتكب خطأ. كما ملك القاضي سلطة تعديل قرار المجلس أو مراجعته أو تغييره ويمارس سلطته حتى بعد إلغاء القرار، وهذا ما يجب عنه قانونا بمنازعات القضاء الكامل، كما يمكن له أن بأمر بوضع حد للإخلال كما يمكن أن بأمر بإلغاء الإجراءات التحفظية التي أمر بها المجلس أن تعديلها¹⁰⁶.

¹⁰⁶ هنا يظهر أن السلطات الإدارية المستقلة لا يمكن لها ان تقوم بمهمتها بأحسن وجه في إطار نظام سياسي وإداري ممرکز، ولا يمكن أن تتطور ما دام الدولة لا تحبذ ظهور مراكز جديدة لاتخاذ القرار في المجال لاقتصادي والمالي إلى جانبها.

أولا باللغة العربية :

• الكتب

- 1- ابراهيم أنس، المعجم الوسط، مجمع اللغة العربية، ج 1 ، الطبعة 2، المعرف، القاهرة، 1972.
- 2- ابراهيم قلاتي، قاموس الهدى، مكتب الدراسات، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر.
- 3- أبو بكر مصطفى بغيره، الرقابة الإدارية في المنظمات مفاهيم أساسية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، جامعة الدول العربية، دار الهدى للتسيير، العدد 27، 2003.
- 4- أحمد زكي، يوسف محمود، المعجم العربي، الميسر للمدرسة والجامعة والمكتب والمنزل، دار الكتاب المصري، القاهرة.
- 5- سعيد عبد المنعم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية، النظم المعاصرة، دار الفكر العربي، 1973.
- 6- عبد الرحمان الصباح، مبادئ الرقابة، الرقابة الإدارية، المعانية، التعليم، التصحيح، جامعة عمان الأهلية، الأردن، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، 1998.
- 7- عبد الكريم أبو معطف، الإدارة التنظيم، المفاهيم، الوظائف، العمليات، 2001.
- 8- عبد السلام أبو القحف، أساسيات التنظيم الإداري، دار الجامعة الجديدة للتسيير، الاسكندرية، 2002.
- 9- عبد السلام، الرقابة على المؤسسات العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة.
- 10- عوابدية عمار، عملية الرقابة على أعمال الإدارة، الجزائر، 1981.
- 11- عسى محمد العزالي، سياسات التنظيم والمنافسة، سلسلة حصر التنمية، كويت، العدد الثامنة والعشرون، 2004.

12- كامل بربر، الجامعة للدراسات، 1996

13- محمد فتحي، مصطلحات إدارية، ايضاح وبيان، دار التوزيع والنشر الإسلامية، مصر، 2003.

الرسائل والمذكرات الجامعية

- 1- السعد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، دراسة ميدانية بمؤسسات المحركات والجرارات بالسوناكوم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في تنمية وتسيير الموارد البشرية، جامعة منتوري، 2007.
- 2- بن جميل محمد، مسؤولية محافظ الحسابات في مراقبة شركة المساهمة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر
- 3- بهلول سمية، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد حيزر، سكرة، 2013.
- 4- بوجمليين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2007.
- 5- حذري سمير، السلطات الإدارية المستقلة واشكالية الاستقلالية، ملتقى الوطني الأول حول سلطات الضبط الاقتصادي في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان، بجاية، 2007.
- 6- عليو ياقوتة الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990.
- 7- عيدي نعمة، دور آليات الرقابة في تفعيل حكومة المؤسسات، دراسة حالة الجزائر، جامعة قاصدي مرتاح، ورقلة، 2009.
- 8- غوتي محمد بشير، دور المراجعة تفعيل الرقابة داخل المؤسسة حالة تعاونية الحبوب والخضر الجافة لورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2004.

9- يوسف لامعة، النظام القانوني للرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الأعمال، جامعة قاصدي مركاج، ورقلة، 2013

. الاتفاقيات الدولية

الاتفاقية الدولية لحقوق الإنسان و المواطن، الديوان الوطني للمطبوعات المدرسية، الجزائر، 2004.

. النصوص القانونية

-1- الدساتير

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976 ، الصادر بموجب الامر رقم-76 97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 ، الجريدة الرسمية العدد94 ، الصادر في 24 نوفمبر 1976.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1986 ، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فيفري 1989 ، الجريدة الرسمية العدد09 ، الصادر في 01 مارس.1989
- دستور الجمهورية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 ، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 ، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ، الصادر في 28/12/1996.

-2- النصوص التشريعية

- القانون رقم 05-80 ، المؤرخ في 01 مارس 1980 ، يحدد صلاحيات مجلس المحاسبة و طرق تنظيمه و تسييره، الجريدة الرسمية العدد10 ، الصادر في 04 مارس.1980
- القانون رقم 02-84 ، مؤرخ في 13 فيفري 1984 ، يتضمن قانون العقوبات المعدل و متمم، الجريدة الرسمية العدد07 ، الصادر في 11 فيفري.1984
- القانون رقم 01-88 ، المؤرخ في 12 جانفي 1988 ، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي، الجريدة الرسمية العدد02 ، الصادر في 13 جانفي.1988
- القانون رقم 08-91 ، المؤرخ في 1991-04-27 ، الذي يحدد كيفية تعيين و ممارسة المهن الحرة.

• القانون رقم 08-12 ، المؤرخ في 31 ديسمبر 2008 ، يتضمن قانون المالية، الجريدة الرسمية عدد 74 ، الصادر في 31 ديسمبر 2008.

• القانون المدني، في ضوء الممارسات القضائية و تعديلاته إلى غاية 13 ماي 2007 ، معدم بالاجتهاد القضائي، منشورات برلي، طبعة 2008.2009.

• القانون رقم 01-10 ، المؤرخ في 29 جوان 2010 ، المتعلق بمهنة الخبير المحاسب و المحاسبات و المجلس المعتمد، الجريدة الرسمية عدد 24 ، الصادر في 11 جويلية 2010

-3- الأوامر

• الأمر رقم 22-95 ، مؤرخ في 27 أوت 1995 ، المتعلق بخصوصة المؤسسات العمومية، الجريدة الرسمية العدد 48.

• الأمر رقم 12-97 ، مؤرخ في 19 مارس 1997 ، يعدل و يتم الأمر رقم 22-95 ، مؤرخ في 29 أوت 1995.

• الأمر رقم 01-04 ، مؤرخ في 01 حمادى الثانية سنة 1422 ، الموافق ل 20 أوت 2001 ، يتعلق بتنظيم المؤسسات الاقتصادية و تسييرها و خوصصتها، الجريدة الرسمية العدد 47 ، الصادر ب 23 أوت 2001.

• الأمر رقم 03-03 ، المؤرخ في 19 جويلية 2013 ، المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية عدد 43 ، الصادر في 20 جويلية 2003.

.النصوص التنظيمية

• مرسوم التنفيذي رقم 322-2000 ن المؤرخ في أكتوبر 2000 ، المحدد لصلحيه الوزير المساهمة و تنسيق الاصلاحات، الجريدة الرسمية العدد 63 ، الصادر في 25 أكتوبر 2000.

• مرسوم التنفيذي رقم 253-01 ، المؤرخ في 10 سبتمبر 2001 ، المتعلق بتشكيلة مجلس مساهمات الدولة و تسييرها، الجريدة الرسمية العدد 51 ، الصدر في 12 سبتمبر 2001.

- مرسوم التنفيذي رقم 01-283-01 ، المؤرخ في 24 سبتمبر 2001 ، المتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية و الاقتصادية و تسييرها، الجريدة الرسمية العدد 55 ، الصادرة في 26 سبتمبر. 2001
- مرسوم التنفيذي رقم 01-354-01 ، المؤرخ في 10 نوفمبر 2001 ، المتضمن تحديد تشكيلة لجنة مراقبة عمليات الخوصصة و صلاحيات و كيفية تنظيمها و تسييرها، الجريدة الرسمية رقم 82 ، الصادر في 12 نوفمبر. 2001
- مرسوم التنفيذي رقم 03-49-03 ، المؤرخ في 01 فيفري 2003 ، يحدد صلاحيات وزير المساهمة و ترقية الاستثمار، الجريدة الرسمية العدد 07 ، الصادر في 02 فيفري. 2003
- مرسوم التنفيذي رقم 08-100-08 ، المؤرخ في 25 مارس 2008 ، يحدد صلاحيات وزير الصناعة و ترقية الاستثمارات، الجريدة الرسمية عدد 17 ، الصادر في 23 مارس. 2008
- مرسوم التنفيذي رقم 09-96-09 ، المؤرخ في 22 فيفري 2009 ، يحدد شروط و كيفية رقابة و تدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية عدد 14 ، الصادر في 04 مارس. 2009
- مرسوم التنفيذي رقم 11-16-11 ، المؤرخ في 25 جانفي 2011 ، يحدد صلاحيات وزير الصناعة و المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و ترقية الاستثمار، الجريدة الرسمية العدد 05 ، الصادر في 26 فيفري. 2012

ثانيا :باللغة الأجنبية

HAMROUCHE N le droit Algérien entre mimétisme et créativité thèse de doctorat en droit Université de Nice SophiaAntipolis 1990.

ثالثا :مواقع الأنترنت

[http// mohassaba-30 loum-org/tt263-topic.](http://mohassaba-30.loum-org/tt263-topic)

تاريخ التصفح 2016/04/12

منخص المنكرة:

المؤسسة العمومية الاقتصادية هي شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام لأغلبية رأس المال الاجتماعي بصفة مباشرة أو غير مباشرة و هي تخضع للقانون العام

هذه المؤسسة اعتبرت كأداة لتحقيق الاكتفاء الذاتي و تطوير الاقتصاد الوطني للتوجه نحو منافسة عالمية ، من أجل ذلك كان لابد من إخضاع هذا الكيان للرقابة التي تعتبر الآلية الأمثل للوصول إلى نتائج بارزة، و على ذلك كرس مجموعة من الآليات

من أجل حمايتها تتمثل هذه الآليات في الرقابة الداخلية و ذلك من خلال رقابة أجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية والرقابة الخارجية من خلال فرض الرقابة من الجهات الوطنية (الأجهزة المركزية).

و رقابة مصالح وزارة المالية، كما الذي تقوم به سلطات الضبط المستقلة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإقتصادي.

Résumé

L'entreprise publique économique (EPE) est une société commerciale dont l'Etat ou n'importe quelle personne morale de droit public détient la majorité du capital social de façon directe ou indirecte. Elle est soumise au droit public.

Cette entreprise est considérée comme un moyen de réaliser l'autosuffisance et la modernisation de l'économie nationale pour intégrer la concurrence mondiale.

Il fallait donc soumettre cette entité au contrôle qui est considéré comme le meilleur mécanisme pour atteindre des résultats probants.

Pour ce faire, plusieurs mécanismes ont été mis en œuvre pour la protéger. Parmi ces derniers, il y a le contrôle interne à travers la surveillance des structures de l'EPE ; le contrôle externe à travers la surveillance des autorités nationales (structures centrales) ; le contrôle de la comptabilité publique et les services du Ministère des finances, oublier de citer le contrôle qu'effectuent les pouvoirs autonomes de régulation sur les EPE.

عرفت المؤسسات العمومية الاقتصادية في مختلف مراحل نساتها عدة تغيرات وتطورات وذلك على جميع الأصعدة، سواء تعلق الأمر بالصعيد والاطر المفاهيمي أو في ظل النظام الرقابي عليها. فلقد عرف مفهومها تطورا ملحوظا في ظل نظام الاقتصاد الموجه، انتقلت من مؤسسة خاصة إلى مؤسسة عامة ذات الطابع الصناعي والتجاري، ومتمن ثم المؤسسة الاشتراكية اتخذت كوسيلة للتنمية وآلية لتنفيذ مخططات الدولة.

بدأ دورها يتغير في ظل نظام الاقتصاد السوق، بحيث منح لهاد القانون التوجيهي 88-01 الاستقلالية فأصبحت أنشطتها تخض للقانون التجاري مع الحفاظ على الطابع العمومي لأمواله، حيث تم اخضاع هذه الأخيرة إلى قانون الأملاك الوطنية 90-30.

من هنا انبثقت فكرة الخصوصية على الساحة الوطنية، بعدما عرف القانون التوجيهي شلا واضحا في تحقق الأهداف التي سطرته فتم بذلك فتح المجال للخواص لدخول مجال الاقتصاد العام وذلك لدعم مبدأ المنافسة الحرة والتوجهات الاقتصادية الجديدة، هذا ما تم تجسيده فعلا بموجب القانون رقم 01-04 المضمن تنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وسيرها وخصوصتها.

بالرغم من الجهود المبذولة من طرف المشرع من أجل تفعيل الدور الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ودعم دورها كآلية من آليات التنمية الاقتصادية، إلا أن النصوص القانونية المنظمة لها تعرف نوع من النقص، ومازالت تعاني من الإشكاليات والثغرات القانونية التي يجب تداركها وتصحيحها.

كما مست هذه التغيرات الطابع الرقابي للمؤسسات العمومية الاقتصادية هذه الأخيرة التي كانت تتوسع وتضيق باستمرار، ولعل أهم وأبرز تغير هو ذلك المتعلق برقابة مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية حيث تم استبعاد اختصاصاتهما، ضف إلى ذلك فهذه التغيرات التي مست الرقابة الخارجية لتأقل عن تلك التي ست الرقابة الداخلية، وأكبر دليل على تلك المتعلقة بالرقابة على صفات المؤسسات العمومية الاقتصادية، فبعدها كانت تخضع لقانون الصفقات العمومية ولرقابة لقاضي الإداري أصبحت تخضع للمرسوم الراسي 13-03.

وما استخلصناه من خلال دراستنا هذه هو كثرة النصوص القانونية المنظمة لنشاط المؤسسة العمومية الاقتصادية من بينها القانون التجاري الأمر رقم 01-04 إلى غيرها من القوانين، وعليه توصلنا إلى بعض الاقتراحات التي قد تساهم بشكل مباشر أو غير مباشر في حل بعض الاشكالات المتعلقة بهذا الموضوع ومنها نجد:

- وضع قانون موحد ينظم هذه المؤسسات العمومية الاقتصادية دون احالة معظم أحكامها إلى القانون التجاري أو غيره.
- تشديد الرقابة على الأجهزة القائمة بالرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية من أجل تحقيق لأهداف المسطرة.
- تكثيف الملتقيات والدراسات الوطنية والدولية في مجال الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية.
- إعادة النظر في الأطر التشريعية المنظمة للمؤسسات العمومية الاقتصادية وكل ما يتناسب مع التغيرات الاقتصادية في الوقت الحاضر.
- ان يتم تفعيل دور الرقابة في المؤسسات العمومية الاقتصادية في المجال فعيل عمل مندوبي الحسابات، وكذا رقابة الأجهزة الداخلية لها وذلك لضمان نزاهة الممارسات الداخلية داخل المؤسسة.